

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO

Larissa Verri Boratti

**ASPECTOS TEÓRICO-JURÍDICOS DO RISCO AMBIENTAL NO ESPAÇO
URBANO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Florianópolis
2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO

Larissa Verri Boratti

**ASPECTOS TEÓRICO-JURÍDICOS DO RISCO AMBIENTAL NO ESPAÇO
URBANO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Florianópolis, 13 de junho de 2008.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite
Presidente

Prof. Dr. Ronaldo Coutinho
Membro

Prof. Dr. José Isaac Pilati
Membro

Prof. Dr. Rogério Silva Portanova
Membro

AGRADECIMENTOS

Aos professores, colegas e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGD/UFSC), pela oportunidade de convívio e exemplo diário de dedicação e renovação da vocação ao ensino e à pesquisa.

À Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento, sem o qual não seria possível a continuidade dos estudos e a conclusão desta pesquisa com integral dedicação.

Ao Prof. Dr. José Rubens Morato Leite, pela orientação firme e leitura atenta, bem como pela grata experiência de encontrar no mestre ampla compreensão nos momentos de fragilidade.

À minha família, pelo permanente incentivo, confiança em minhas escolhas pessoais e suporte em todas as situações e a todas as distâncias, inspiração de força e determinação.

Ao Marcelo, pelo companheirismo, cumplicidade, partilha da vivência acadêmica e paciência. Muita paciência, muita mesmo.

Che cosa è oggi la città, per noi? Penso d'aver scritto qualcosa come un ultimo poema d'amore alle città, nel momento in cui diventa sempre più difficile viverle come città. Forse stiamo avvicinandoci ad un momento di crisi della vita urbana, e Le città invisibili sono un sogno che nasce dal cuore delle città invisibili. Oggi si parla con eguale insistenza della distruzione dell'ambiente naturale quanto della fragilità dei grandi sistemi tecnologici che può produrre guasti a cattera, paralizzando metropoli intere. La crisi della città troppo grande è l'altra faccia della crisi della natura. L'immagine della "megalopoli", la città continua, uniforme, che va coprendo il mondo, domina anche il mio libro. Ma libri che profetizzano catastrofi e apocalissi ce ne sono già tanti; scriverne un altro sarebbe pleonastico, e non rientra nel mio temperamento, oltretutto. Quello che sta a cuore al mio Marco Polo è scoprire le ragioni segrete che hanno portato gli uomini a vivere nelle città, ragioni che potranno valere al di là di tutte le crisi. Le città sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d'un linguaggio, le città sono luoghi di scambio, come spiegano tutti i libri di storia dell'economia, ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, sono scambi di parole, di desideri, di ricordi. Il mio libro s'apre e si chiude su immagini di città felici che continuamente prendono forma e svaniscono, nascoste nelle città invisibili.

Le città invisibili, Italo Calvino

Também as cidades latino-americanas adotam o lifting. Um apagador da idade e da identidade: sem rugas, sem narizes, as cidades têm cada vez menos memória, se parecem cada vez menos consigo mesmas e cada vez mais se parecem entre si. Os mesmo edificios, prismas, cubos, cilindros, impõem sua presença, e os mesmos gigantescos anúncios de marcas internacionais atravancam a paisagem urbana. Na época da clonagem obrigatória, os verdadeiros urbanistas são os publicitários.

De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso, Eduardo Galeano

RESUMO

O presente trabalho tem como tema o risco ambiental contextualizado na ambiência urbana, com a investigação de seus aspectos teórico-jurídicos. Utiliza-se da categoria de modo a promover a verificação das possibilidades de incorporação das perspectivas ambientais às políticas de desenvolvimento das cidades. Tem-se como marco teórico a teoria da sociedade de risco, associada a considerações sobre a justiça ambiental. Traz-se alguns dos pressupostos conceituais implicados, como o conceito jurídico de meio ambiente, a concepção de meio ambiente urbano e de elementos de sua sustentabilidade. Empreende-se, também, abordagem das inter-relações estabelecidas entre as disciplinas do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico. Promove-se, ainda, o trato da qualificação de um dever de gestão de riscos ambientais a partir do plano constitucional, bem como no âmbito das especificidades do espaço urbano. Por fim, com atenção às diretrizes urbanísticas de gestão e planejamento sob o prisma de sua contribuição nos processos de identificação/percepção, avaliação/classificação e prevenção do risco, identifica-se o estudo de impacto de vizinhança como instrumento apto a tal propósito.

Palavras-chave: risco ambiental – meio ambiente urbano – planejamento urbano – dever de gerenciamento de riscos - estudo de impacto de vizinhança

ABSTRACT

The topic of the present paper is environmental risk contextualized in urban areas, as well as the investigation of its theoretical and legal aspects. It makes use of this category to promote the assessment of the possibility of annexation of the environmental perspectives to development policies of cities. As a theoretical base it presents the risk society theory, associated to considerations about environmental justice. Some of the concepts involved are introduced, such as the legal concept of environment, the conception of urban environment and sustainability. Also, the approach of interrelations established between the Environmental Law and Urban Law is promoted. The characterization of the duty to environmental risk management from the constitution point of view, as well according to the specificities of the urban space, is promoted. At last, regarding the directives on urban management and planning under the prisma of its contribution in processes of identification/perception, assessment/classification and risk prevention, the neighborhood impact study as the instrument capable of such purpose is identified.

Keywords: environmental risk – urban environment – urban planning – duty to environmental risk management – neighborhood impact study

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ampl.	ampliada
art.	artigo
CF/88	Constituição da República de 1988
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
ed.	edição
EIA	estudo de impacto ambiental
EIV	estudo de impacto de vizinhança
EUA	Estados Unidos da América
HABITAT	United Nations Human Settlement Programme
IBGE	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Min.	Ministro
n.	número
ONG	organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	página
Rel.	Relator
rev.	revista
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
ss.	seguintes
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 MARCOS TEÓRICO-CONSTITUTIVOS PARA A COMPREENSÃO DA PROBLEMÁTICA URBANO-AMBIENTAL.....	18
1.1 O modo de produção capitalista do espaço urbano e impactos ecológicos.....	18
1.1.1 A cidade capitalista: uma leitura da produção do espaço urbano.....	18
1.1.2 O “urbano” como instrumento conceitual válido para a análise da degradação do meio ambiente: impactos do capitalismo e do industrialismo na degradação dos espaços urbanos.....	27
1.2 Opção de aporte teórico para a análise dos instrumentos de gestão e planejamento do espaço urbano: o risco.....	38
1.2.1 Teoria da sociedade do risco: contornos na obra de Ulrich Beck.....	38
1.2.2 Abordagem crítica do risco ambiental na ambiência urbana: a desigual distribuição.....	53
2 PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO.....	69
2.1 Meio ambiente urbano.....	69
2.1.1 Conceito jurídico de meio ambiente.....	69
2.1.2 A cidade como bem jurídico ambiental.....	79
2.1.3 Concepção de sustentabilidade urbana.....	94
2.2 Direito Ambiental e Direito Urbanístico: apontamentos para reflexão acerca de suas inter-relações.....	111
2.2.1 Direito Ambiental e Direito Urbanístico: similitude de objetos como ponto de conexão.....	111
2.2.2 Princípios gerais ambientais e sua aplicabilidade na gestão das cidades.....	122
3 POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO.....	149

3.1 Gestão de riscos ambientais.....	149
3.1.1 Dever constitucional de gestão de riscos ambientais.....	149
3.1.2 Operacionalização do princípio integrativo na avaliação de riscos ambientais no espaço urbano: um possível modelo.....	164
3.2 Concepção de planejamento e sua implicação na sustentabilidade urbana.....	174
3.2.1 Sobre o ato de planejar a cidade: elementos críticos para a análise do planejamento urbano.....	174
3.2.2 O planejamento como instituição jurídica.....	194
3.3 Política urbana e meio ambiente: estratégias de proteção ambiental no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).....	204
3.3.1 Diretrizes ambientais introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para a elaboração de políticas públicas urbanas no Brasil.....	204
3.3.2 Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de política urbana a refletir na tutela ambiental e sua configuração como mecanismo de gestão de riscos.....	212
 CONCLUSÃO.....	 231
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 238
 ANEXO I.....	 253
 ANEXO II.....	 254
 ANEXO III.....	 260

INTRODUÇÃO

Relatório das Nações Unidas intitulado *The State of the World's Cities 2006-7*, divulgado pelo seu Programa sobre Assentamentos Humanos quando do 30º aniversário da Conferência Habitat (Vancouver/1976)¹, apresenta um diagnóstico dos centros urbanos no mundo², acompanhado de projeções estatísticas sobre o futuro das cidades. A primeira relevante afirmação contida no documento refere-se ao ano de 2007 marcar o histórico fenômeno de a população urbana passar a corresponder à metade da população mundial. Até então, consoante dados veiculados relativamente a 2005, a porcentagem da população habitando áreas urbanas era de 49,2% - número sempre crescente desde a década de 50³ -, projetando-se a proporção de 60,8% em 2030⁴.

Há que se considerar, porém, especificações no perfil demográfico das distintas regiões do planeta. Exemplificativamente, nas regiões mais desenvolvidas a taxa de urbanização atingia 74,9% em 2005⁵, ou seja, já apresentavam população predominantemente urbana. Ao passo que, nas regiões menos desenvolvidas⁶, tomadas conjuntamente, no mesmo período, menos da metade dos habitantes residiam nas cidades (43,2%)⁷. Entretanto, o Relatório indica que cidades em

¹ HABITAT. United Nations Human Settlement Programme. *The State of the World's Cities 2006-7*. 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

² Esclareça-se que o conceito de cidade adotado pelo Habitat II refere-se a localidades com pelo menos 20.000 habitantes. Noutro sentido, Silva atenta, citando estudos de Nestor Goulart Reis Filho referenciados em Max Weber, que “para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufatura, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios”. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 24.

³ 29,1% (1950); 36,0% (1970); 43,2% (1990); 47,1% (2000); 49,2% (2005).

⁴ UNITED NATIONS. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects*. Disponível em: <www.esa.un.org/unpp>. Acesso em: 23 mar. 2007.

⁵ Segundo classificação empreendida pelo Fundo de População das Nações Unidas, correspondem as regiões mais desenvolvidas a todas as regiões da Europa (73,3%/2005), mais a América do Norte (80,8%/2005), Austrália/Nova Zelândia e Japão.

⁶ As regiões menos desenvolvidas correspondem a todas as regiões da África (39,7%/2005), Ásia (39,9%/2005) - exceto Japão -, América Latina e Caribe (77,6%/2005).

⁷ UNITED NATIONS. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects*. Disponível em: <www.esa.un.org/unpp>. Acesso em: 23 mar. 2007.

regiões desenvolvidas crescem mais lentamente, sendo as taxas de urbanização mais elevadas nas regiões em desenvolvimento⁸. Significa dizer que, no século XXI, o maior crescimento populacional ocorrerá em cidades de países em desenvolvimento, com todas as especificidades sócio-econômicas, tecnológicas, culturais e ambientais características deste contexto.

Relativamente ao cenário brasileiro, a proporção da população residente em áreas urbanas⁹, segundo dados do IBGE¹⁰, foi de 82,8% no ano de 2005 (dos cerca de aproximadamente 184 milhões de habitantes), sendo que a superação da porcentagem de pessoas fixadas nos centros urbanos em relação ao número de habitantes de áreas rurais já fora indicada pelo censo de 1970. Como traço da distribuição espacial no país, tem-se a concentração populacional nas regiões de maior desenvolvimento sócio-econômico, sobretudo, Sudeste, Sul e Centro-Oeste¹¹. Atente-se, ainda, à projeção realizada pelo Fundo de Populações das Nações Unidas para 2030, período em que se estima em 91,3% o percentual da população estabelecida nas cidades¹².

A dinâmica de populações é, evidentemente, de maior complexidade do que os aspectos aqui abordados, envolvendo diversos indicadores não apontados (como taxas de natalidade e mortalidade, expectativa de vida, movimentos migratórios,

⁸ A África Sub-Saariana é a região com crescimento mais acelerado, atingindo taxa anual de 3,58%. Outro dado relevante diz com estimativas de que, no futuro, somente a Ásia contabilizará mais da metade da população urbana mundial. HABITAT. United Nations Human Settlement Programme. *The State of the World's Cities 2006-7*. 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

⁹ O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Significa dizer que cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e, sobretudo, simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população, nos termos do Decreto-Lei 311/1938. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 26.

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de Indicadores Sociais 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios para o ano de 2005. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsois2006/indic_sociais2006.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2007.

¹¹ Taxa de urbanização de acordo com as grandes regiões do país, segundo dados do IBGE, para o ano de 2005: Norte – 74,4%; Nordeste – 70,7%; Sudeste – 91,8%; Sul – 82,5%; Centro-oeste – 86%. A título de ilustração, dados estatísticos informam que a região metropolitana da cidade de São Paulo congrega 19,4 milhões de habitantes (o que corresponde a 10,5% em relação à população brasileira total), apresentando-se com a maior concentração de população urbana a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com 99,3%.

¹² UNITED NATIONS. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects*. Disponível em: <www.esa.un.org/unpp>. Acesso em: 23 mar. 2007.

distribuição de renda, desenvolvimento econômico e tecnológico, dentre outros). Apenas destacou-se dados e estudos reveladores do cenário de acelerado crescimento do número de extensas e densas áreas urbanas, no mundo e no Brasil, a impactar cada vez mais significativamente as possibilidades de sustentabilidade do desenvolvimento humano. Com esta intensa e caótica expansão territorial, um crítico desafio diz com melhor entender como as cidades estão mudando e o processo que conduz tais mudanças, a fim de se tirar vantagem no momento de planejar e executar políticas públicas sustentáveis¹³.

Merece destaque, neste cenário, a relação ambiente natural e construído, vez que a cidade não se constitui em ente separado da natureza, “mas natureza transformada, um novo ecossistema integrado, modificado, diferente do ambiente natural, mas não fora dele, não imune a seus ciclos, dinâmicas e reações”¹⁴. Atente-se, no que toca à presente pesquisa, que as cidades brasileiras têm sido construídas reproduzindo absurdas desigualdades em seus territórios, possuindo a urbanização do país as marcas do risco¹⁵: a população menos favorecida economicamente acaba tendo como única alternativa para a fixação as regiões com características ambientais mais frágeis e perigosas, também passando a viver pressionada pela condição jurídica irregular ou ilegal da posse, desprovida de investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos.

Circunstância esta reveladora de concentração de miséria, deterioração crescente da qualidade de vida, segregação espaço-territorial e intensa depredação ambiental¹⁶. Conseqüentemente, o equilíbrio socioambiental no espaço urbano

¹³ SOLECKI, William D.; LEICHENKO, Robin N. Urbanization and the metropolitan environment: lessons from New York and Shanghai. In: *Environment – Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 48, Number 4, May 2006. Canada. p. 09-23. p. 11.

¹⁴ SISKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 4. ed. Campinas: Armazém do IP, 2005. p. 215-229. p. 215.

¹⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997. p. 8.

¹⁶ GRAZIA, Grazia de; RIBEIRO, Ana Clara Torres. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. *Instrumentos de Democratização e Gestão Urbana*. Brasil: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2002. p. 49. Exemplo deste contexto é encontrado na seguinte notícia: imagens de satélite mostram que 88 favelas cariocas (29,2% das 750 cadastradas oficialmente na cidade) apresentaram expansão territorial equivalente a 30 campos oficiais de futebol (250.279 m²) no intervalo compreendido entre os anos de 2002 e 2007. Ainda, 101 estavam a até 400 m de uma unidade de conservação ambiental e, destas, 17 encontravam-se total ou parcialmente inseridas nestas. São dados apurados em pesquisa coordenada pela Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br>>. Acesso em: 28 set. 2007.

constitui-se, no presente, em uma das matérias mais desafiadoras aos gestores dos grandes centros. Infere-se, em decorrência, que questões desta ordem terão cada vez mais um papel predominante na determinação das políticas públicas nas cidades, merecendo ser a complexidade desse fenômeno – que se apresenta também como aspecto político-jurídico¹⁷ - objeto de responsável reflexão teórica.

E mais, a forma de conceber o planejamento de espaços e tempos sociais afeta sucessivas gerações, de modo a permitir ou obstaculizar a concretização de projetos. E é esta consciência, tão essencial à implementação de instrumentos inovadores de gestão, que se traduz na concepção de sustentabilidade urbana, correspondente à “gestão das cidades no tempo, ou seja, à administração presente e futura dos recursos ambientais da e na cidade associada à gestão social”, na nota de Teles da Silva. Enfim, remete ao ato de planejar objetivando estratégias de inclusão social e equidade no acesso aos recursos ambientais¹⁸.

Constata-se, entretanto, neste contexto, que as intervenções pontuais tradicionalmente levadas a efeito no Brasil mostram-se não apenas insuficientes, mas, sobretudo, marcadas por uma visão fragmentária, desconsiderando a imperiosidade de integração das políticas públicas setoriais - de habitação, de transportes, de saneamento e a própria política ambiental, ilustrativamente. Como reflexo, verifica-se a contínua promoção de um planejamento urbano isolado da gestão e dos processos decisórios.

Significa, enfim, a exigência de acréscimo de importantes elementos à administração das cidades, dentre os quais: (1) o conceito de meio ambiente aplicado ao espaço urbano; (2) a necessidade de interação entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental; (3) a elaboração de planos de gestão não mais estritamente limitados a aspectos físico-territoriais; (4) a promoção da efetiva participação popular como forma de democratização dos processos decisórios.

¹⁷ Fernandes atenta para o papel do Direito: “Muito já se sabe sobre a natureza econômico-espacial e sobre a dinâmica sócio-política do processo de urbanização, e por conseguinte já existe um acúmulo significativo de conhecimento sobre as drásticas mudanças territoriais, culturais e ambientais provocadas pelo crescimento urbano acelerado. [...] Entretanto, a pesquisa acadêmica sobre a natureza da dimensão jurídica do processo de urbanização ainda é bastante limitada. Na maioria dos estudos urbano-ambientais, o direito – incluindo leis, decisões judiciais, doutrina e jurisprudência, enfim, a cultura jurídica mais ampla - tem sido reduzido à sua dimensão instrumental”. FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução*. FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 11- 52. p. 17-18.

¹⁸ SILVA, Solange Teles da. Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana. *Revista Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. p.127-145. Disponível em: <www.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2003/1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2005. p. 134-135.

Temáticas que demandam a compreensão das possibilidades de ação conjunta em matéria de meio ambiente e urbanismo, bem como a discussão sobre os marcos conceituais que tem determinado a interpretação da natureza e o alcance dos instrumentos legais implicados.

Sob tal prisma, encontra o presente esforço científico amparo na premência de construção de estratégias de qualificação das condições urbano-ambientais das cidades brasileiras, partindo-se da compreensão dos pressupostos necessários à consolidação da sustentabilidade da ambiência urbana. Para tanto, avulta-se a importância de investigação teórica acerca de alternativas instrumentais de planejamento e gestão com vistas à efetivação de políticas públicas qualificadas e eficientes, considerando-se as possibilidades apresentadas pela legislação nacional.

Destaca-se, no âmbito do debate proposto, as perspectivas aventadas pela edição do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Com o seu advento, a temática ambiental tornou-se obrigatória na fixação das exigências de ordenação e planejamento da cidade, denotando a opção pela atuação interdisciplinar. Convém, ainda, atentar restar consolidada, bem como ampliada, a competência jurídica da ação municipal nas matérias em relevo, em autêntico esforço de revalorização do âmbito local. Referido diploma legal estabelece, também, as diretrizes que norteiam o planejamento urbano em face do meio ambiente. Sob esta perspectiva, a ordenação das cidades, que será elaborada por meio de normas urbanísticas expressas no plano diretor, está obrigatoriamente associada às normas ambientais com vistas a garantir a sadia qualidade de vida prevista constitucionalmente (artigo 225, CF/88).

Tendo-se em mente a complexa conjuntura traçada é que se estabeleceu a proposta para o desenvolvimento da presente pesquisa. Fixa-se, assim, como tema o risco ambiental contextualizado na dinâmica específica do espaço da cidade, centrando-se a investigação, precipuamente, em seus aspectos jurídicos – consoante plexo normativo do ordenamento pátrio –, mas, também, abrangendo sua construção teórica. Utilizar-se-á da categoria de modo a promover-se a verificação das possibilidades de incorporação das perspectivas ambientais às políticas de desenvolvimento urbano – e, portanto, de superação das intervenções fragmentadas e paliativas –, com atenção às diretrizes urbanísticas de gestão e planejamento sob o prisma de sua contribuição nos processos de identificação/percepção,

avaliação/classificação e prevenção do risco no meio ambiente urbano. Esta, portanto, a hipótese assumida no trabalho.

Impõe-se principiar a pesquisa com a definição dos marcos teóricos norteadores do estudo do risco compreendido como categoria de análise sob tais contornos. Pretende-se demarcar, desta forma, os limites do recorte epistemológico eleito. Para tanto, serve-se de dois eixos como tópicos focais do capítulo de abertura, a constituir espécie de pano de fundo para a inserção do debate. Como primeiro eixo, é mister traçar um breve panorama da problemática urbano-ambiental. Consoante perspectiva firmada, parte-se do apontamento de diversas leituras possíveis do espaço urbano, com estudo centrado na apresentação dos contornos da cidade capitalista (1.1.1). Esta via investigativa conduz, propositadamente, ao trato de uma teoria social do ambiente que considere a dinâmica urbana como fator de degradação ambiental, atentamente detida ao papel do capitalismo e da industrialização como elementos impactantes (1.1.2).

Como segundo eixo, opta-se, primeiramente, pela utilização da teoria da sociedade de risco como assento para a pesquisa, a partir do desenvolvido pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, a fim de determinar compreensão da noção de risco, suas origens e mecanismos institucionais de gestão na contemporaneidade (1.2.1). Agrega-se, em seguida, posicionamento crítico no que diz com a verificação de desigual lógica de distribuição espacial e social de riscos ambientais, considerando, sobretudo, o fenômeno da segregação espaço-territorial a nível intra-urbano¹⁹, sob a orientação das categorias “justiça ambiental” e “conflitos ambientais” (1.2.2).

Dedicar-se-á, na seqüência do capítulo segundo, à verificação dos pressupostos conceituais necessários à construção de políticas públicas de gestão e planejamento do espaço urbano, tomando-se como ponto de partida o conjunto normativo constante da legislação nacional. Principiar-se-á com digressão sobre o conceito jurídico de meio ambiente (2.1.1) e, após, tentativa de apreensão da concepção de meio ambiente urbano (2.1.1) e de identificação de elementos de sua sustentabilidade, aliada à análise crítica desta perspectiva (2.1.3). Ato contínuo,

¹⁹ Como segregação espaço-territorial, adota-se a compreensão de Rolnik, ao afirmar que corresponde ao “movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano”. Acrescenta: “[...] além dos territórios específicos e separados para cada grupo social, além da separação das funções morar e trabalhar, a segregação é patente na visibilidade da desigualdade de tratamento por parte das administrações locais”. ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 41-42.

empreender-se-á abordagem das inter-relações estabelecidas entre as disciplinas do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico (2.2.1), inclusive com relação aos princípios jurídicos ambientais e sua aplicação ao processo de planejamento urbano (2.2.2).

Entende-se como fundamental a análise conceitual dos elementos propostos a fim de que se subsidie qualitativamente a interpretação legislativa, bem como a análise do conteúdo valorativo das políticas públicas urbanas. O que se pretende é o esclarecimento do conteúdo semântico dos pontos identificados e seus campos de aplicação, por meio de um estudo sistemático da dogmática disciplinadora do meio ambiente urbano.

Resta, portanto, como enfrentamento final do trabalho, o trato legal das perspectivas de gerenciamento dos riscos urbano-ambientais consoante as previsões constantes do ordenamento jurídico brasileiro, o que será levado a efeito no capítulo terceiro. Para tanto, ter-se-á como temática de seu primeiro subcapítulo abordagem de matéria relativa ao dever geral de gestão de riscos ambientais tanto no plano constitucional (3.1.1), como no âmbito das especificidades do espaço urbano (3.1.2). No subcapítulo que segue, concentrar-se-á na consideração de aspectos relativos ao processo de gestão e planejamento urbano, no que diz com sua compreensão conceitual/funcional, com atenção especial a uma orientação para a sustentabilidade (3.2.1), bem como jurídica (3.2.2).

Por fim, na terceira parte deste capítulo de encerramento, dividir-se-á a análise do arsenal instrumental da política urbana em dois tópicos. No primeiro, discorrer-se-á acerca das diretrizes ambientais introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), de modo a explicitar a incorporação do vetor ambiental como elemento norteador do planejamento do desenvolvimento urbano (3.3.1). No segundo, centrar-se-á na verificação de um instrumento em especial, o estudo de impacto de vizinhança (EIV), com vistas a verificar sua configuração como mecanismo capaz de propiciar correta percepção e avaliação dos riscos no ambiente urbano (3.3.2).

Esclarece-se, ainda, não se pretender esgotar o tema em todos os seus possíveis aspectos, realizar análise exaustiva ou apresentar proposta original sobre a matéria, sobretudo em razão das limitações impostas pelo rigor científico quanto ao recorte do objeto de pesquisa. Objetiva-se, em verdade, provocar reflexão sobre a complexidade da problemática eleita para o debate, perquirindo-se sobre os

diversos elementos que a orbitam, a partir dos distintos contextos implicados. Isto justifica o reiterado uso de excessivas e extensas citações em notas de rodapé ao longo do texto, afinal, mesmo sob o risco de comprometimento da fluidez da leitura, não se quis descurar do detalhamento, contextualização e exemplificação exigidos por muitos dos tópicos abordados.

Por fim, informa-se o desenvolvimento do estudo através do emprego do processo dedutivo, vez que se partirá de argumentos gerais formulados pelo aporte das teorias de base eleitas para, então, proceder-se ao desenvolvimento de raciocínio em torno da hipótese firmada. Ainda, adotar-se-á como técnica de pesquisa a documentação indireta, com consulta a fontes primárias legislativas e, eventualmente, documentos judiciais, bem como a fontes secundárias, através de vasta investigação bibliográfica.

1 MARCOS TEÓRICO-CONSTITUTIVOS PARA A COMPREENSÃO DA PROBLEMÁTICA URBANO-AMBIENTAL

1.1 O modo de produção capitalista do espaço urbano e impactos ecológicos

1.1.1 A cidade capitalista: uma leitura do processo de produção do espaço urbano

Ao definir-se o objeto de investigação, de imediato apresenta-se o desafio de fixar parâmetros para sua conceituação, a fim de subsidiar o estudo por meio da delimitação de significado e conteúdo. Entretanto, ao tratar-se da cidade como foco de pesquisa, verifica-se sua constituição como categoria de múltiplas dimensões de análise e facetas de interpretação, seja histórica, sociológica, econômica, jurídica, política, cultural ou, até mesmo, literária. Todas orientadas pelos distintos prismas que se apresentam acerca das funções que assume ao longo da história.

Considere-se, a princípio, que, sob perspectiva histórica, poder-se-ia traçar referencial cronológico envolvendo as origens e características assumidas pelo espaço urbano no tempo. Partir-se-ia de descrição do processo de sedentarização do homem nômade, com o domínio da agricultura pelas sociedades primitivas; da instituição da divisão social do trabalho e do excedente de produção nas sociedades intermediárias, emergindo a organização das primeiras cidades (cidades político-religiosas do Egito e Mesopotâmia); da formação das sociedades da antiguidade clássica européia (Grécia e Roma); da fragmentação do espaço e do poder no período medieval europeu; do ressurgimento da cidade mercantil; até o florescimento da cidade capitalista no século XIX e sua conformação no capitalismo contemporâneo.

Noutro sentido, seria possível tomar como norte investigativo a abordagem sistemática das reflexões empreendidas deste grande processo por alguns autores referenciais, cujas obras assumem especial relevância em razão de sua repercussão dentre os teóricos da cidade, identificadas como diretrizes do pensamento urbano. Sob este ângulo, o estudo conduziria aos pensadores do mundo greco-romano

clássico e suas descrições sobre a organização da *polis* e os deveres cidadãos, perpassaria as distintas interpretações encontradas na Ilustração, até o tratamento da questão urbana no contexto da industrialização e urbanização do mundo ocidental²⁰.

Face, então, ao reconhecimento da incapacidade de expressar para o vocábulo “cidade” um significado exato, bem como da incompatibilidade com os marcos do trabalho a consideração detida deste vasto universo de leituras possíveis, opta-se, como via alternativa, pelo apontamento de alguns aspectos gerais, de modo sucinto e despretensioso, da conformação da cidade capitalista. Tal perspectiva adéqua-se ao recorte proposto, em razão de pretender-se, na seqüência, proceder à verificação do conceito de urbano como instrumento para a análise da degradação do ambiente, a partir dos impactos da industrialização associada ao modo de produção capitalista.

Principia-se pela contextualização do processo de transição da cidade medieval para a cidade moderna, em razão de identificar-se o esboço de uma nova configuração urbana a partir do desenvolvimento e intensificação da atividade mercantil ainda no âmbito do modo de produção feudal. O que caracteriza este período, sobretudo, é, além do restabelecimento do comércio, a forte migração dos servos para as cidades-Estado, elementos que impulsionam o fenômeno do renascimento urbano então vivenciado. Assim, o sistema feudal, diante do crescimento das cidades e da intensificação do comércio, e, nesta fase, já enfraquecido por outros fatores, entra em crise²¹.

Observa-se, concomitantemente, a emergência de uma nova classe social, a burguesia comercial, patrocinada pelos lucros advindos da atividade mercantil. Em

²⁰ Destaque-se, ilustrativamente, a perspectiva histórica de MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Tradução de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998; BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997; COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2005. Sob orientação dos modos de produção, as obras de ENGELS, Friederich. Contribuição ao problema da habitação. In: MARX, Karl; ENGELS, Friederich. *Obras Escolhidas*. v. 2. São Paulo: Alfa-Ômega, [198-?]; LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução de Sérgio Martins. 2. reimp. Belo Horizonte: Humanitas, 1999; _____. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001; HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980; _____. *A condição pós-moderna*. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola; _____. *A produção capitalista do espaço*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005; CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983; e SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973. Algumas destas receberão menção ao longo do texto, consoante a utilidade para a abordagem.

²¹ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. p. 34.

decorrência, desenvolve-se um novo modo de produção, o capitalismo, aqui instituído em sua forma comercial e bancária, implicando na transformação da riqueza - até então imobiliária - em mobiliária e no estabelecimento dos circuitos de troca²². Todo este processo constitui o que Singer identifica como “revolução comercial” ou mercantilização da sociedade, conformada, justamente, na liberação das cidades do domínio feudal, na migração dos servos em sua direção, na constituição de ligas de cidades comerciais e no surgimento de uma classe dominante formada por comerciantes e banqueiros²³.

Outro componente determinante diz com o fortalecimento do poder monárquico. A centralização do poder, por meio da consolidação do Estado-nação, encontra suporte na burguesia, vez que esta identifica, assim, a possibilidade de satisfação a importantes anseios fundamentais para a expansão do comércio, como a unificação e padronização de leis e moedas e a supressão do poder dos senhores feudais e das corporações. A cidade que abriga, neste cenário, tanto a sede do Estado absolutista quanto o mercado burguês, predomina sobre as outras, surgindo, assim, a capital²⁴. Merecem referência, ainda, as principais implicações desta associação (concentração do poder e lógica mercantilista) em um mesmo espaço geográfico: o poder estatal passa a dirigir o desenvolvimento urbano²⁵ e a terra urbana, e a própria cidade, são então entendidas como mercadoria²⁶.

Verifica-se, noutro sentido, que a indústria doméstica (manufatureira), que não estava sujeita à regulação corporativa, passa às mãos do capital comercial, resultando, então, em significativo impulso para a especialização das tarefas²⁷.

²² LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. p. 05. Registre-se, assim, que, quando do início da industrialização, a riqueza já deixara de ser imobiliária. Ou seja, tem-se o capital mobiliário como condição para o desencadeamento da industrialização. Ibidem, p. 05. Nesse processo (que data do século XVI, na Europa Ocidental), a importância da produção agrícola recua diante da importância da produção artesanal e industrial, do mercado, do valor de troca, enfim, do capitalismo nascente. Ibidem, p. 71.

²³ SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. p. 19-20.

²⁴ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. p. 06.

²⁵ A ordenação do espaço determinada a partir do controle do Estado se dá, no período, sob a égide do conhecimento científico racionalista. Consoante Rolnik: “A lógica da racionalidade, do cálculo e da previsão, que emerge a partir das práticas econômicas do grande comércio e da manufatura, penetra assim na produção do espaço, com planos e projetos debaixo do braço”. ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. p. 58. Tal perspectiva se intensifica com a aplicação da racionalidade industrial à análise do espaço urbano, o que será apontado mais adiante.

²⁶ Ibidem, p. 39.

²⁷ SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. p. 21.

Significa identificar, nesta circunstância, o dismantelamento das corporações de ofício como elemento que conduz a um processo de parcelamento e seriação do trabalho²⁸. Por conseguinte, permite-se o crescente controle do trabalho pelo capital, afinal, a burguesia mercantil passa a investir na aquisição dos instrumentos de produção, e não mais apenas na matéria-prima ou no produto final, promovendo, então, a separação do produtor de suas condições de produção. Daí sua subordinação ao capital e a disseminação do trabalho assalariado:

Mas, com a expansão da manufatura, cuja extensa divisão do trabalho tendia a desmembrar os antigos ofícios, reduzindo-os a uma miríade de funções especializadas e mutuamente dependentes, tornava-se possível empregar homens sem longo aprendizado anterior, que eram adestrados com relativa rapidez no trabalho e que se inseriam no processo produtivo apenas como assalariados. Tais homens não dominavam mais as condições de produção nem possuíam os instrumentos de trabalho, que lhes eram colocados à disposição pelo empregador. A partir deste momento, estão postas as condições para separar o produtor de suas condições de produção, subordinando-as ao capital. Surge o fabricante, cuja meta é a valorização de seu capital, tanto em sua forma fixa como circulante, dando sempre preferência às técnicas de produção que permitem obter um dado valor de uso com o menor gasto de tempo de trabalho (vivo ou morto) socialmente necessário²⁹.

Pode-se afirmar, enfim, que a aglomeração urbana levada a efeito no período potencializou a expansão da divisão do trabalho na medida em que o atendimento dos mercados urbanos permitiu a especialização dos ofícios, o desenvolvimento de técnicas e a multiplicação das forças produtivas³⁰, elementos estes que também atuaram como definidores das características da espacialidade urbana. Impõe-se, porém, conduzir análise mais detida do papel da produção industrial na intensificação da combinação de fatores apresentada. Afinal, é a industrialização que caracteriza a sociedade moderna, constituindo-se em ponto de partida para a compreensão da problemática urbana³¹.

²⁸ ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. p. 72. Outra importante decorrência do enfraquecimento das corporações de ofício foi a instituição da separação entre o local de trabalho e a moradia, vez que, até então, eram coincidentes no ambiente das oficinas, localizadas na casa do mestre. Ibidem, p. 40-72. Constitui-se em relevante componente do processo de conformação dos usos do espaço urbano, pois significa a distinção, no território da cidade, entre regiões habitadas por trabalhadores - agora assalariados - e suas famílias, e áreas nas quais se estabelece a burguesia.

²⁹ SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. p. 22.

³⁰ Ibidem, p. 15.

³¹ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. p. 03.

Considere-se, a respeito, dentre os tópicos aventados, a apresentação de algumas condições para o seu desenvolvimento. Invertendo-se o ângulo de análise, identifica-se que a intensificação do processo de migração para as cidades, a promoção de rápido crescimento urbano e libertação do trabalhador da terra, aliado aos lucros proporcionados pela atividade mercantil e manufatureira e à introdução da mecanização da produção como decorrência dos avanços tecnológicos, estão na sua base. Tal conjuntura transforma as cidades em pólos de atração populacional, impulsionando a industrialização e, portanto, o próprio processo de urbanização³². Rolnik preocupa-se em expressar esta relação:

O resultado desse processo é a indústria. Ao invés da manufatura, que surgiu de certa maneira contra a cidade dominada pela corporação, a indústria é um fenômeno claramente urbano. Ela exige grande número de trabalhadores ao seu redor: para tornar rentável o investimento numa caldeira que produz vapor, é preciso produzir muito, fazendo impulsionar várias máquinas simultaneamente, dia e noite. Por outro lado, a fumaça que sai das chaminés, das fábricas, das locomotivas e dos navios confere à produção um ritmo e uma escala novos: a redução das distâncias e a seriação crescente do trabalho barateavam os produtos e com isso se constroem mercados cada vez maiores. A penetração crescente desses produtos aniquila a produção artesanal organizada em bases corporativas e substitui, pouco a pouco, a produção doméstica. Com isso mais e mais setores da população são englobados pela produção industrial – antigos mestres, aprendizes e jornaleiros, mas, ainda, pouco a pouco também as mulheres, as crianças, os trabalhadores do campo³³.

Entretanto, saliente-se que a indústria nasce fora das cidades, em razão da necessidade de avizinhar-se o máximo possível das fontes de energia, meios de transporte, matérias-primas e mão de obra, conjugando-se em momento posterior aos centros urbanos³⁴. Esta inflexão é levada a efeito no intuito de aproximar-se do

³² Apenas a título de registro, vez que não cabe estender-se no debate, mencione-se que Lefebvre defende a existência de um rearranjo na relação estabelecida entre industrialização e urbanização, sendo que, na atualidade, vivenciar-se-ia fenômeno através do qual a sociedade industrial se transforma em sociedade urbana. Ou seja, faz-se necessária uma inversão de perspectiva, que consiste em considerar, a partir de então, a industrialização como uma etapa da urbanização, após um período no qual a primeira prevaleceu. LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. p. 128. Seria o que denomina de revolução urbana, ou “[...] o conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e da industrialização (modelo, planificação, programação) para o período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano”. Ibidem, 15-19.

³³ ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. p. 76-78.

³⁴ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. p. 07-08.

capital que se acumulava, do mercado e da mão de obra em número crescente nas cidades³⁵. A fábrica, então, como moderna unidade de produção, caracteriza-se como fenômeno urbano, vez que exige proximidade a grande número de trabalhadores, serviços de infra-estrutura, ampla e concentrada demanda³⁶.

Há que se mencionar, a este ponto, a perspectiva de Engels, que se detém na análise das transformações sócio-econômicas que atingem a cidade, sobretudo os problemas de habitação, a partir da falência da produção manufatureira com a introdução da produção mecanizada. É fenômeno que, por consequência, também se reflete na conformação da estrutura espaço-territorial, distribuição de serviços e assentamento populacional:

Por um lado, massas de operários rurais são atraídas subitamente para as grandes cidades, que se convertem em centros industriais; por outro lado, o traçado daquelas velhas cidades já não corresponde às condições da nova grande indústria nem ao seu grande movimento; as ruas são alargadas, abrem-se novas ruas, as ferrovias passam por elas. No momento mesmo em que os operários afluem em grande número às cidades, as habitações operárias são destruídas em massa. Daí a repentina penúria de habitação para o operário, para o pequeno comerciante e o artesão, que dependem da clientela operária. [...] A extensão das grandes cidades modernas dá aos terrenos, sobretudo nos bairros do centro, um valor artificial, às vezes desmesuradamente elevado; os edifícios já construídos sobre estes terrenos, longe de aumentar o seu valor, ao contrário, o diminuem, pois já não correspondem às novas condições, e são derrubados para serem substituídos por novos edifícios. [...] O resultado é que os operários vão sendo afastados do centro para a periferia; que as residências operárias e, em geral, as residências pequenas, são cada vez mais escassas e mais caras, chegando até a ser impossível encontrar uma casa desse tipo, pois em tais condições a indústria de construção encontra na edificação de casas de aluguel elevado a um campo de especulação infinitamente mais favorável³⁷.

Ou seja, quando o crescimento da produção industrial superpõe-se ao crescimento das trocas comerciais e mercantis, a cidade, dita agora industrial, transforma-se no local da produção e da concentração de capitais³⁸, bem como de um processo de acumulação contínuo – e de diversificação - de conhecimento, de

³⁵ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. p. 25.

³⁶ SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. p. 23.

³⁷ ENGELS, Friederich. *Contribuição para o problema da habitação*. p. 107 e 117-118.

³⁸ Lefebvre atenta, a este ponto, que, em que pese o capital ter nascido da riqueza criada no campo e seu investimento industrial ter se voltado contra a cidade, esta foi seu local de acumulação. LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. p. 34.

técnicas, objetos, produtos, pessoas, atividades, riquezas, etc. Processo este gerador, também, de contradições no sentido inverso, qual seja, da fragmentação, o que se materializa pela formação das periferias, subúrbios e residências secundárias, consoante se extrai do excerto acima colacionado. Verifica-se, então, a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso, inserindo-se a cidade na ordem geral da estrutura capitalista, ou seja, na lógica da mercadoria, orientada pela possibilidade de apropriação privada³⁹.

Ressalta-se, ainda que implique retroceder no debate, que, embora a cidade mercantil tenha promovido a configuração de uma nova estrutura do espaço com a introdução da troca comercial como função especificamente urbana, é só com a emergência do capital concorrencial, fruto do processo de acumulação gerado pela industrialização, que ocorre uma inversão de sentido na oposição campo-cidade. É neste período que o agrário deixa finalmente de ter primazia, passando a realidade urbana a constituir-se em mediadora das relações⁴⁰.

Definidos, a esta altura, os traços essenciais – mas não exaustivos - da cidade capitalista, quais sejam, (a) a privatização da terra e da moradia; (b) a segregação espacial; (c) a intervenção reguladora do Estado⁴¹; e (d) a disputa pelo espaço⁴². Todavia, entende-se necessária a consideração, ainda que sumária, de alguns elementos contemporâneos do processo de urbanização no que diz com as cidades do capitalismo periférico - em especial na América Latina -, ou seja, aquelas que teriam chegado tardiamente ao cenário industrial⁴³. Tal abordagem permitirá conferir maior abrangência e atualidade ao tema, em que pese não abarcar toda a complexidade da questão.

³⁹ Ibidem, p. 26-34.

⁴⁰ Ibidem. p. 23-25. Segundo o autor, é durante este período que nasce a imagem da cidade, representando, dentre outros aspectos, totalidade orgânica, sentido de pertencer e imagem enaltecida expressa pelas construções monumentais. Ibidem, p. 26.

⁴¹ Destaque-se que passa esta a ser planejada a partir da racionalidade industrial, ou seja, o urbano tende a ser analisado por meio de conceitos típicos da racionalidade industrial: pensamento analítico, especializado, razão, lei, técnica, autoridade, cálculo, previsibilidade. Como resultado prolifera-se a segregação espacial, a cidade informal. Ibidem. p. 30.

⁴² ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. p. 71.

⁴³ SINGER, Paul. *Economia política e urbanização*. p. 26.

Sucintamente, toma-se como norte alguns pontos da lição de Singer⁴⁴, autor que destaca que a análise da urbanização deve se dar obrigatoriamente à luz das contradições capitalistas, uma vez estar correlacionada, sobretudo, ao desenvolvimento das forças produtivas, ao crescimento da população e ao fluxo de migração urbana, dentre outros fatores⁴⁵. Assim, parte da constatação de que os fluxos migratórios desencadeados pelo desenvolvimento das forças produtivas na região geram rápida concentração e urbanização⁴⁶, porém, apresentam-se conjugados com a impossibilidade de responder ao crescimento populacional de forma adequada⁴⁷. Conseqüentemente, a população migrante às cidades não mais é integrada social e economicamente, restando marginalizada⁴⁸.

Para explicitar a relação estabelecida, aduz algumas circunstâncias principais. Dentre elas, o fato de as mudanças tecnológicas ocorrerem, ao contrário dos países desenvolvidos, de um só ímpeto, por meio da importação de processos produtivos estrangeiros aqui implementados de imediato, submetendo a estrutura econômica a choques muito mais profundos⁴⁹. Também, a realização deste processo mediante a existência de grande parcela da população ainda vinculada à subsistência, e, portanto, não integrada ao mercado e à economia urbana. Isto ao passo que, ao atingir-se o status de “desenvolvido”, deixa-se “de ter um “Setor de Subsistência ou este permanece apenas sob a forma de bolsões de atraso de pequena expressão”⁵⁰.

⁴⁴ Outra importante referência no estudo da matéria é a obra de Castells. Para o autor, o que marca o processo de urbanização da América Latina é o seu desenvolvimento de modo dependente. Primeiramente inserido no colonialismo e, depois, no imperialismo, até configurar-se a dependência nos moldes do capitalismo, após as duas grandes guerras mundiais. Isto porque, após período de industrialização autônoma associada à independência política no “entre-guerras” (o que corresponderia à sua inserção no mercado capitalista mundial), houve novamente aporte maciço de capital estrangeiro. CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. p. 79. Singer discorda de que a dependência constituiria a principal causa desse fenômeno. Seria apenas um dos fatores que concorrem no processo. Para ele, não foi o imperialismo industrial e financeiro que trouxe o capitalismo industrial e financeiro à América Latina após a segunda guerra mundial; teria sido implementado muito antes, tendo neste momento atingido, aí sim, seu estágio industrial, de modo relativamente autônomo. SINGER, Paul. *Economia política e urbanização*. p. 70.

⁴⁵ SINGER, Paul. *Economia política e urbanização*. p. 71.

⁴⁶ Ibidem, p. 45.

⁴⁷ Ibidem, p. 73.

⁴⁸ Ibidem, p. 68.

⁴⁹ Ibidem, p. 43.

⁵⁰ Ibidem, p. 45.

Ainda, os fluxos migratórios suscitados pela industrialização capitalista tendem a produzir, nestas áreas, oferta de força de trabalho superior à demanda. Por conseguinte, a geração de empregos não teria acompanhado proporcionalmente a intensa aceleração do crescimento da população urbana, e, como resultado, os migrantes, em sua maioria, empregam-se no setor de serviços ou restam na informalidade⁵¹. Ou seja, muitos são os “obstáculos que se interpõem entre o migrante e a ‘oportunidade econômica’ que, em tese, a cidade industrial lhe oferece”⁵², como refere o autor.

Faz-se imperioso reconhecer, ainda, no âmbito da industrialização capitalista, a predominância de fatores atuantes na determinação da localização de atividades, dentre os quais se menciona, como elementos de atração, as áreas metropolitanas, os estímulos de mercado e governamentais (como tributação e regulamentação), os custos reduzidos de serviços e infra-estrutura, o excedente de mão de obra e matéria-prima e a existência de mercado para absorver quantidade crescente de mercadoria⁵³. Sob este prisma, tem-se acentuada a importância da concorrência inter e intra-urbana para o desenvolvimento capitalista - na disputa, sobretudo, por investimentos e geração de emprego -, o que permite ao capital exercer maior poder de seleção em relação ao espaço para seu estabelecimento⁵⁴. Isto faz com que sua acumulação ocorra num contexto geográfico específico⁵⁵, conformando as instituições, as formas legais e os sistemas políticos e administrativos⁵⁶.

Considerando-se, então, por todo o exposto, que a urbanização sob as condições das relações capitalistas assume traços característicos, promove-se síntese dos aspectos mais marcantes, consoante o embasamento teórico eleito para a análise: (a) constitui-se em processo pautado pela circulação e acumulação do capital; (b) pela apropriação privada do solo; (c) pela fragmentação do espaço, submetido à lógica mercadológica e especulativa; (d) pela reprodução das relações de classe e, portanto, dos conflitos de interesse e da desigualdade social; (e) pelo controle da força de trabalho; (f) pelo dirigismo do Estado na ordenação do uso e

⁵¹ Ibidem, p. 47.

⁵² Ibidem, p. 40.

⁵³ Ibidem, p. 76.

⁵⁴ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. p. 179.

⁵⁵ Ibidem, p. 44.

⁵⁶ Ibidem, p. 170.

ocupação do solo. Assim, uma vez abordada a relação do capitalismo e da industrialização no processo de produção do espaço urbano, impõe-se tratar da combinação destes como fatores impactantes do meio ambiente, ao que se passa no tópico que segue.

1.1.2 O “urbano” como instrumento conceitual válido para a análise da degradação do meio ambiente: impactos do capitalismo e do industrialismo na produção e degradação dos espaços urbanos

A multiplicação das áreas urbanas, com sua conseqüente densificação populacional⁵⁷, consiste, hoje, em problema grave pelos efeitos ambientais negativos que desencadeia. Exemplificativamente, de forma abrangente e descritiva, pode-se assim sistematizar⁵⁸: (1) alteração do solo pelo processo de impermeabilização; (2) geração de grande quantidade de partículas finas de poeira, gases e produtos químicos que se depositam na atmosfera, impedindo a renovação do ar, sendo que, em razão da dinâmica dos ventos, podem chegar até as áreas rurais⁵⁹; (3) perda de áreas agrícolas básicas; (4) ameaça à vida animal e vegetal pelo desenvolvimento incontrolado; (5) contribuição para o agravamento da crise energética; (6) déficit cumulativo de infra-estrutura; (7) carência de saneamento básico⁶⁰; (8) problemas de

⁵⁷ Neste sentido, o exposto nas páginas introdutórias do trabalho.

⁵⁸ Parte-se da sistematização apresentada em QUEIROZ E SILVA, Roberto Perez de. A urbanização e o fim da vida selvagem. In: SILVA, Eduardo Lins da (Org.). *Ecologia e Sociedade: uma introdução às implicações sociais da crise ambiental*. São Paulo Loyola, 1978. p. 129-146. p. 134.

⁵⁹ Mencione-se o exemplo de Pequim, vez que ganha maior publicidade com a proximidade dos Jogos Olímpicos. Na capital chinesa, o pó gerado pela construção civil cobre cerca de 100 milhões de metros quadrados da cidade, a frota de veículos aumenta em até 1.200 unidades diariamente e há presença na atmosfera de elementos tóxicos derivados da queima de carvão nas fábricas. Como alternativa para o período de competições, o governos determinou a paralisação da construção de edifícios e do funcionamento de fábricas, bem como o rodízio de veículos. *Istoé*, São Paulo, ano 31, n. 2002, 19 mar. 2008. p. 76.

⁶⁰ No Brasil, em média, 91,7% da população é abastecida com água encanada. Porém, apenas pouco mais da metade dos municípios (50,4%) dispõe de serviços de coleta de esgoto, limitando-se o índice de seu tratamento a 27,3%. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais – Saneamento básico. Ano base 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 jul. 2006.

saúde⁶¹; (9) elevados níveis de tráfego⁶²; (10) poluição sonora e visual; (11) intensificação da produção de resíduos⁶³.

Interessante destacar, adicionalmente, a relação entre cidades e aquecimento global, vez que os centros urbanos são fortemente afetados pela mudança climática, constituindo-se, da mesma forma, em grandes contribuintes para o fenômeno na medida em que as atividades urbanas apresentam-se como fonte principal de emissões de gás carbônico. Geram aproximadamente 80% de todo o gás carbônico e significantes níveis de outros gases do efeito estufa – isto, sobretudo, através da geração de energia, da circulação de veículos⁶⁴ e atividade industrial⁶⁵. Ainda, tem-se a supressão de áreas verdes, o que reduz a capacidade de absorção pelas áreas urbanizadas, bem como o deficiente gerenciamento de resíduos, a liberar gases como metano na atmosfera⁶⁶.

Acrescente-se os conseqüentes impactos econômicos e sociais decorrentes. A respeito, estudo sobre cidades sustentáveis elaborado pelo Programa das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat) destaca que a degradação

⁶¹ Traz-se, ilustrativamente, o caso extremo da cidade Russa de Chapayevsk, cujas autoridades aconselharam a população, recentemente, a abandoná-la em razão do caos ambiental. Durante décadas, abrigou diversas indústrias de produtos usados na fabricação de armas químicas, tendo sido as instalações transformadas para a produção de herbicidas. Hoje, a contaminação extrema do ar, do solo, dos alimentos e da água por componentes químicos faz com que 96% das crianças nasçam doentes e sejam elevadíssimos os índices de incidência de câncer e anomalias de órgãos. *Istoé*, São Paulo, ano 31, n. 2007, 23 abr. 2008. p. 83.

⁶² Vale, aqui, o exemplo de São Paulo(SP), cuja frota atingiu 6 milhões de veículos em fevereiro do presente ano, com média diária 800 novos licenciamentos. Registra-se aumento de 25% nos últimos dez anos, sendo que a infra-estrutura viária não cresceu mais que 6% no mesmo período. Como efeito reflexo, em 2007, além dos congestionamentos recordes, o total de vezes em que o ar ficou impróprio aumentou 54% em relação ao ano anterior, consoante informação da Cetesb (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental). *Istoé*, São Paulo, ano 31, n. 2001, 12 mar. 2008. p. 46.

⁶³ A respeito, pesquisa do IBGE indica tendência de aumento da produção *per capita* de lixo domiciliar em proporção direta ao número de habitantes. Em cidades com até 200.000 habitantes, calcula-se a geração de 450 a 700 gramas *per capita*/dia, enquanto que em cidades cuja população está acima deste número estima-se a produção entre 800 e 1.200 gramas *per capita*/dia. Significa dizer que áreas mais densamente habitadas apresentam maior geração de resíduos, isto em razão dos padrões acelerados de consumo. Outro dado relevante diz com o fato de que as treze maiores cidades brasileiras, com população acima de 1 milhão de habitantes, coletam 31,9% de todo o lixo urbano do país. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Ano base 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/pnsb.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2006.

⁶⁴ Emissões dessa origem crescem à taxa de 2,5% cada ano. HABITAT. United Nations Centre for Human Settlements. Sustainable Cities Programme. *Climate Change: The Role of Cities*. 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

⁶⁵ Responsável por 43% da emissão global de gás carbônico. *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

ambiental provocada pelas dinâmicas urbanas ameaça a eficiência econômica no uso dos escassos recursos, a equidade social na distribuição dos benefícios e custos do desenvolvimento, a sustentabilidade do próprio processo de desenvolvimento e a produtividade econômica urbana na provisão dos bens e serviços⁶⁷. Temáticas estas que têm merecido especial preocupação das administrações locais no momento de adotar modelos econômicos de desenvolvimento.

Porém, há que se considerar, igualmente, constituírem-se as cidades em ponto de convergência de desenvolvimento cultural, econômico e social – tanto a nível local como nacional e regional –, representando perspectiva de potencialização na eficiência da utilização dos recursos ambientais. A título de exemplo, com a concentração populacional nos centros urbanos ocorre redução per capita da demanda de área ocupada; unidades multi-familiares (condomínios, apartamentos) reduzem o consumo de materiais de construção e serviços de infra-estrutura (sistema de distribuição de água, esgotamento, transporte público); há maiores possibilidades de co-geração de energia e programas de reciclagem e re-uso de materiais.

Ainda, absorvem dois terços do crescimento demográfico nos países em desenvolvimento e oferecem importantes economias de escala na provisão de empregos, moradia e serviços⁶⁸. Também, atente-se à importância relativamente à preservação dos ecossistemas e da biodiversidade na medida em que, sabendo-se afetar área geográfica vastamente maior que a sua própria superfície, pode-se promover a conservação de áreas verdes conectadas com o subúrbio, por meio de planejamento e controle do crescimento⁶⁹.

Diante dos dados colhidos, avulta-se a importância de análise detida sobre as causas estruturais da degradação ambiental que tem como origem o processo de urbanização, bem como das dinâmicas que orientam sua reprodução no tempo. É estudo preliminar essencial para a compreensão do fenômeno, a servir de subsídio

⁶⁷ HABITAT. United Nations Centre for Human Settlements. Sustainable Cities Programme. *Ciudades Sustentables y Gobierno Local*. Nairobi, 2000. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ HABITAT. United Nations Centre for Human Settlements. Sustainable Cities Programme. *Ecosystems and Biodiversity: The Role of Cities*. 2006. <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

para a elaboração de instrumentos de planejamento e controle do uso do solo urbano com o objetivo de identificar, avaliar, prevenir e compensar os potenciais efeitos ambientais negativos, bem como de promover a justa distribuição destes e também dos benefícios resultantes. Significa compreender que o enfrentamento da crise por meio da propositura de políticas públicas depende da forma como se promove o diagnóstico de sua origem.

Como orientação para tal investigação, assume-se embasamento teórico apresentado em texto de David Goldblatt, no qual, ao empreender análise crítica da teoria social de Anthony Giddens - no que diz com o enfoque conferido à dupla industrialização-urbanização nos processos de transformação da natureza⁷⁰ -, acaba por delinear compreensão própria da degradação ambiental centrada em sua dimensão espacial. Esclareça-se, portanto, que não serão pontuados os traços da reflexão de Giddens, mas tão somente as conclusões expressas por Goldblatt ao apresentar sua própria perspectiva.

Isto em razão deste autor fixar a extensão do que pretende demonstrar nos seguintes pontos: (a) a adequação do conceito de urbano como instrumento válido para o exame da história da degradação do ambiente, e (b) a necessidade de reavaliação do caráter causal atribuído ao capitalismo e ao industrialismo neste processo⁷¹. Registre-se:

[...] quero afirmar [...] que o urbanismo produz causas diretas de degradação do ambiente, fixando os tipos possíveis de degradação e

⁷⁰ Em sua construção teórica sobre a interação sociedade/ambiente natural, Giddens preocupa-se com a organização espacial dos processos sociais, bem como com sua reprodução no tempo, no contexto da alta modernidade (ver ponto 1.2.1). Reflete, assim, sobre os impactos da industrialização, do urbanismo moderno e da globalização, abordando elementos como o conceito de ambiente criado, a transformação em mercadoria do tempo e do espaço e o enfraquecimento da tradição – alguns dos aspectos que perpassam a experiência da cidade informada pelo capitalismo. A crítica que lhe dirige Goldblatt refere-se à circunstância de alterar sua interpretação quanto às causas da degradação ambiental, ora atribuindo à combinação industrialismo-capitalismo, ora somente ao industrialismo. Com isso, teria subestimado o papel do capitalismo, da demografia e da política. Sobre o posicionamento de Giddens, ver: GIDDENS, Anthony. *The consequences of modernity*. 12. reprinted. Cambridge: Polity Press, 2007; _____. *A contemporary critique of historical materialism*. 2. ed. Great Britain: Palgrave MacMillan, 1995.

⁷¹ “Contrariamente à posição de Giddens, quero demonstrar dois pontos: (1) que o conceito de urbano continua a ser um instrumento conceitualmente válido para examinar a história da degradação do ambiente e não apenas uma forma de examinar a relação psicológica entre vida moderna e o mundo físico que a rodeia, porque o conceito de urbano pode distinguir-se da noção totalmente abrangente de ambiente criado; (2) que os papéis relativos do capitalismo e do industrialismo como causadores deste estado de coisas têm de ser repensados e, ao tratar esta questão, tem de se introduzir uma dimensão cultural e política”. GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 94.

proporcionando o local geográfico no qual as interações sociedade/ambiente estão concentradas. No entanto, devemos também investigar as causas estruturais de degradação, os constrangimentos e as oportunidades institucionais que explicam o motivo por que a potencial degradação é posta em prática em formas e contextos urbanos. Farei esta investigação examinando os papéis relativos do capitalismo e do industrialismo⁷².

Importa esclarecer, preliminarmente, o entendimento que expressa, em sua reflexão, das causas diretas e estruturais que contribuem para a transformação da natureza. As primeiras seriam as “interações diretas e imediatas do comportamento humano com o ecossistema”, dentre as quais identifica a demografia e as práticas econômicas (técnicas de produção, como caça, agricultura e industrialismo). As segundas corresponderiam às “pressões históricas e estruturais que induzem grupos e indivíduos a regerem o seu comportamento econômico e demográfico de modo problemático sob o ponto de vista do ambiente”⁷³. São causas da degradação ambiental, mas, também, podem ser moldadas ou constrangidas pelos efeitos destas:

As conseqüências econômico-demográficas da degradação ambiental produzem uma alteração nas condições e constrangimentos da atividade econômica e dos comportamentos demográficos. Estes irão variar, como a História nos mostra, de acordo com o tipo de produção numa dada situação histórica, porque [...] as necessidades que uma economia impõe a um ecossistema são variáveis. Determinados tipos de produção darão origem a determinadas formas de degradação. Nas sociedades de caçadores e coletores, os constrangimentos econômicos e demográficos produzidos pela degradação do ambiente abrangem uma distribuição e volume alterados de caça e plantas utilizadas na alimentação. Nas sociedades agrícolas, as alterações no plano das estações, tipo de clima e na fertilidade dos solos constitui degradação ambiental. Nas sociedades industriais, a escassez de recursos não renováveis é uma forma característica de degradação do ambiente. Um constrangimento resultante destas alterações seriam mudanças na qualidade dos alimentos e matérias-primas disponíveis, afetando o nível de população a ser sustentado. Essas alterações teriam também um grande impacto na saúde humana. Um decréscimo no fornecimento de alimentos, ou uma maior freqüência de desastres naturais, não só limitam o rendimento econômico e a variação demográfica no futuro, mas também afetam o bem-estar do homem⁷⁴.

⁷² Ibidem, p. 94.

⁷³ Ibidem, p. 48-50.

⁷⁴ Ibidem, p. 53.

Tais aspectos assumem especial relevância na medida em que, a partir de análise da relação histórica entre capitalismo e industrialismo, compreende o autor o primeiro como principal causa estrutural na origem da transformação do ambiente, constituindo-se o segundo em causa direta⁷⁵. É compreensão decorrente do entendimento de que o mais importante efeito do industrialismo sobre o meio ambiente foi justamente o desencadeamento de economias capitalistas livres de constrangimentos. Sem o industrialismo, estas restariam ainda contidas, refreadas pelos obstáculos impostos pelas próprias conseqüências da transformação ecológica produzida pelo crescimento econômico⁷⁶.

Em reforço a esta conclusão, discorre sobre a existência de um rápido processo de crescimento urbano não industrial, típico da cidade pré-moderna ou pré-industrial, que já apresenta impactos ecológicos urbanos específicos. São as sociedades agrícolas capitalistas do início da Europa moderna. Para demonstrar a afirmação, lança mão de descrição da convergência, na Inglaterra do século XVII, de fatores demográficos (população mundial em crescimento e mobilidade de mão-de-obra) e econômicos (desenvolvimento da agricultura capitalista, gerando aumento da produtividade), a impulsionar a emigração para as cidades⁷⁷. Porém, caracteriza-se, ainda, por forte dependência das matérias-primas orgânicas (para alimentação, transporte, geração de energia, produção), o que conduz, em contexto de expansão demográfica e crescimento econômico, ao seu esgotamento e ao aumento de preços.

⁷⁵ Ibidem, p. 54-55. Poderia residir a fragilidade de seu argumento na constatação da intensa degradação ambiental imposta também pelas economias socialistas. Afinal, estas, orientadas pelo interesse em aumentar os níveis de produção e a segurança militar, também se desenvolveram nas bases do industrialismo exercido de forma ecologicamente insustentável. Adicionalmente, como causas políticas, aponta para a ausência de vigor na imposição das leis do ambiente, o que decorria de o poder de decisão concentrar-se nos membros do partido, bem como à limitação de atividade política. Conclui, então, que "O capitalismo e o socialismo de Estado foram as causas estruturais que produziram, na prática, os efeitos ecológicos mais negativos do industrialismo e do crescimento demográfico. No entanto, foram sem dúvida ajudados por duas características comuns: a distribuição injusta do poder político que lhes é peculiar, e uma lógica de necessidade incontrolada de consumo, público e privado". Ibidem, p. 78-81.

⁷⁶ Ibidem, p. 45.

⁷⁷ Toma emprestado de outro autor (Wrigley) a denominação de "economia orgânica avançada": "O termo define uma economia não apenas agrícola mas que sustentava uma população urbana em crescimento empregada nas fábricas e nos serviços. [...] O crescimento intensivo [...] resultou do investimento de capitais em propriedades, da concentração e racionalização da posse da propriedade, da expansão dos mercados e de uma série de inovações tecnológicas e no âmbito da criação de gado. Em resumo, era uma economia caracterizada pela chegada do capitalismo". Ibidem, p. 55.

Some-se, também, a circunstância de a intensificação do crescimento urbano resultar em problemas ecológicos próprios das cidades. Exemplificativamente, questões relacionadas ao saneamento, à proximidade das atividades econômicas e à presença de animais apresentam-se como fatores potencializadores de doenças e aumento da taxa de mortalidade. Aspectos estes que acabaram por configurar-se como contingenciamento para o próprio processo. Significa dizer que, numa economia pré-industrial, as conseqüências ecológicas específicas do crescimento urbano ocasionado pelo capitalismo foram contidas pelas limitações por elas mesmas geradas⁷⁸.

Entretanto, os problemas ecológicos nas cidades capitalistas intensificam-se e adquirem maior gravidade, sobretudo com a utilização doméstica e, principalmente, industrial do carvão, com o que se passa a superar os constrangimentos das limitações ecológicas. Explica:

Ao mudar para o carvão, os londrinos começaram a superar os constrangimentos estruturais que poderiam ter mantido a sua cidade, sob o ponto de vista demográfico e ecológico, sob controle. Isto desencadeou um presságio de um tipo de problema ecológico, especificamente urbano, globalmente mais temível. Porque o carvão (entre outras coisas) multiplicou as possibilidades de crescimento econômico e urbano, aumentando os problemas ecológicos intrínsecos de proximidade e densidade num ambiente predominantemente construído⁷⁹.

Convergem, então, capitalismo e industrialismo⁸⁰. Atenta Goldblatt, entretanto, que, neste período de emergência, o industrialismo atua não apenas como causa direta de degradação, mas, sobretudo, como causa estrutural, na medida em que libera o capitalismo de suas limitações. Isto em razão de a tecnologia industrial multiplicar o potencial de crescimento econômico ao implicar a

⁷⁸ Ibidem, p. 95.

⁷⁹ Ibidem, p. 95-96.

⁸⁰ Para expressar sua compreensão sobre o industrialismo, acrescenta às quatro características presentes na definição de Giddens (mobilização de energia inanimada, mecanização, produção baseada em fábricas, centralização da economia), outras: a importância de novas fontes de matérias-primas em geral e de combustíveis fósseis em particular; a importância de ciência teórica; a necessidade de uma divisão do trabalho complexa; níveis elevados de formação de capital e mudanças estruturais na economia. Ibidem, p. 61.

utilização de novas fontes de energia, mais eficientes (sobretudo combustíveis fósseis em substituição à lenha), e a mecanização da produção⁸¹.

Tal associação - o industrialismo capitalista - produz formas modernas de degradação: intensificam-se as transformações na agricultura (aumento do potencial de utilização da terra e uso de pesticidas e fertilizantes) e os processos demográficos (aumento da população mundial e crescimento urbano descontrolado); a geração de poluição como externalidade dos processos produtivos (introdução de químicos inorgânicos de elevada toxicidade)⁸². Conseqüentemente, novamente apresentam-se constrangimentos e limites ao crescimento econômico, agora para as sociedades modernas, não sendo, entretanto, este o momento para o seu trato⁸³.

Para explicar a complexidade da degradação ambiental nas sociedades capitalistas industriais, agrega mais um elemento, ao lado do industrialismo, do capitalismo e da demografia: o papel do poder político. Afirma a política como uma condição permissiva da degradação ambiental em razão do empenho do Estado em assegurar o crescimento econômico, exercido, sobretudo, por mecanismos como (a) o controle político do território; (b) a regulamentação política dos recursos e mercados comuns; (c) a regulamentação política de externalidades.⁸⁴

Uma vez apresentadas as relações entre capitalismo e industrialismo como causalidades na degradação ambiental, segue seu raciocínio examinando especificamente o seu desenvolvimento em contextos urbanos. Faz menção à

⁸¹ Ibidem, p. 63.

⁸² Ibidem, p. 64-71. Neste ponto, não deixa Goldblatt de atentar para a necessária “periodização histórica” da sociedade industrial, vez que os processos de produção foram se alterando no tempo com o desenvolvimento de novas tecnologias – sobretudo no que diz com a produção de energia (do carvão para o petróleo e eletricidade baseada na energia nuclear) e utilização de outras matérias-primas (químicos orgânicos e novas tecnologias metálicas). Conseqüentemente, também se transformou a natureza dos impactos ecológicos gerados. Ibidem, p. 63.

⁸³ Apenas registre-se: “O que espreita no horizonte são limites e constrangimentos nunca antes encontrados, devido a uma subida vertiginosa de prosperidade econômica nunca antes atingida. O primeiro limite é a quantidade limitada de recursos energéticos e matérias-primas inorgânicas com os quais a industrialização conta. Este é o único problema estrutural característico e singular que nos foi legado mais pela industrialização do que por qualquer organização econômica que a acompanhe. Segundo, há o caso da libertação de toxinas e do extermínio de vegetação e fauna a ponto de se pôr a saúde humana seriamente em perigo e de os ciclos biológicos essenciais dos ecossistemas serem fundamentalmente perturbados. O industrialismo não só irrompe com o funcionamento de sistemas ecológicos, mas pode também afastá-los de tal modo do ponto de equilíbrio dinâmico e controlado que sua capacidade real de continuar a atuar fica irremediavelmente destruída”. Ibidem, p. 70-71.

⁸⁴ Sucintamente, corresponde o primeiro à garantia da propriedade privada, pelo controle político e judicial, como forma de exercício de direitos sobre bens ou partes do território. O segundo refere-se à ausência de controle político-judicial sobre os recursos e de intervenção no mercado. E, o terceiro, foca a limitação das políticas preventivas, com a restrição de imposição de custos ecológicos aos poluidores. Ibidem, p. 71-75.

relevância de demarcar-se a distinção existente entre os conceitos de ambiente criado⁸⁵ e de urbano. Afinal, possuiria o primeiro amplitude limitada para abranger a diversidade de componentes que o segundo comporta, quais sejam, demográficos, espaciais, ecológicos e econômicos.

Apresenta, então, os elementos distintivos específicos das áreas urbanas, que as fazem configurarem-se para além de simplesmente um ambiente construído: (1) densidade elevada de pessoas envolvidas no consumo e em processos produtivos coletivos; (2) proximidade das pessoas e dos processos econômicos entre si (vizinhança); (3) presença reduzida de aspectos do ambiente natural⁸⁶. Tal compreensão permitirá ao autor especificar com maior precisão sua convicção.

Na seqüência, refere-se à degradação ambiental na cidade do século XIX, a partir da intensificação da combinação de elementos demográficos, geográficos e econômicos. Enfatiza a associação da intensa expansão demográfica/populacional a duas causas em especial: (1) intensificação do consumo de habitação e combustível e (2) produção fabril, nestes termos:

O aspecto fundamental das cidades industriais do século XIX foi o seu crescimento demográfico explosivo, aglomerando as pessoas em uma densidade e em números absolutos quase únicos em toda a história. Esse grau de congestionamento humano, quando associado ao tipo de habitação, organização espacial e consumo específicos, teve como consequência uma série de problemas ecológicos novos ou alargados a uma grande extensão. Estas pressões exerceram-se de uma forma bastante pesada no pouco que restava dos ecossistemas naturais dentro do ambiente construído⁸⁷.

Quanto ao consumo de combustível, menciona como impactos ecológicos específicos da queima de carvão a poluição atmosférica intensa, danos causados às edificações pela fuligem, aumento da incidência de doenças respiratórias e associadas às condições de higiene. Adicionalmente, tem-se o consumo de habitação por meio de mercado não regulamentado, em condições de insalubridade devido à precariedade do saneamento, com disposição de resíduos nas ruas, redes de abastecimento poluídas e presença constante de animais. Quanto à produção

⁸⁵ Para a compressão do conceito de ambiente criado em Giddens, há que se considerar que aponta, como consequências ambientais do industrialismo, transformações materiais e transformações culturais. É termo que se relaciona mais propriamente, neste contexto, à dimensão cultural. Ibidem, p. 43.

⁸⁶ Ibidem, p. 94.

⁸⁷ Ibidem, p. 96.

fabril, verifica-se, em decorrência do desenvolvimento de técnicas mais sofisticadas de produção, a intensa difusão de arsênico como componente de tintas e impressões; de mercúrio nos barômetros e espelhos; do chumbo nos vidros e tintas; de cloro nos branqueadores; de benzeno e ácidos no aço; de carbonato de sódio e cal nos papéis:

A cidade industrial do século XIX, contrariamente à cidade pré-industrial, foi marcada pela acumulação e concentração de velhas indústrias, cujas técnicas produtivas haviam sido transformadas, e também indústrias completamente novas. Estas libertaram antigos e novos poluentes, em volumes elevados para a atmosfera, para os cursos de água e eventualmente para o organismo humano. Este fato teve efeitos drásticos para a saúde e, em termos de produtividade, conseqüências econômicas graves. Estes efeitos foram ainda mais agravados devido à enorme concentração geográfica das indústrias, à proximidade de poluentes dos trabalhadores no interior da fábrica e à proximidade externa desses poluentes dos aglomerados populacionais⁸⁸.

Em verdade, tais problemas ecológicos não eram exclusividade das cidades industriais, já existindo nas cidades pré-industriais. O que ocorreu foi sua intensificação, com o desencadeamento do capitalismo e a forma específica de organização do espaço urbano que a acompanha⁸⁹. Em suma:

Voltando aos motivos por que essas potencialidades se concretizaram na prática, uma investigação histórica mais pormenorizada demonstra que o industrialismo serviu em primeiro lugar para desencadear uma fase estruturalmente estrangida de crescimento urbano movido pelo capitalismo. Uma vez desembaraçado de estrangimentos, foi a dinâmica do capitalismo, ajudada pelo exercício do poder político, que concretizou na prática as potencialidades ecológicas do crescimento demográfico espontâneo e de novos processos econômicos num ambiente limitado em termos de espaço. O espaço tem, pois importância para a degradação do ambiente⁹⁰.

Ocorre, da mesma forma, um processo de justaposição dos problemas ambientais e sociais, na medida em que as zonas residenciais pobres e operárias suportaram com maior intensidade tais efeitos negativos ao instalarem-se sobrepondo-se às zonas industriais. É decorrência da transformação do espaço

⁸⁸ Ibidem, p. 99.

⁸⁹ Ibidem, p. 97.

⁹⁰ Ibidem, p. 100.

urbano em mercadoria, associado à ausência de controle político na regulamentação deste mercado, bem como na provisão de serviços públicos⁹¹. Introduz, a partir daí, dimensão política dentre as causas estruturais da degradação ambiental urbana⁹².

Como conclusão a todos os encaminhamentos apresentados pelo autor sobre os papéis do capitalismo e do industrialismo na concretização dos danos ambientais do urbanismo moderno, tem-se:

[...] a industrialização libertou o crescimento urbano capitalista da economia orgânica avançada dos seus limites ecológicos. Ao fazê-lo, é a dinâmica institucional da economia capitalista que criou as consequências ecológicas do industrialismo dentro dos espaços urbanos. Isto levou ao aumento de problemas ambientais mais antigos e a criação de novos. O que tornou estes problemas ecológicos especificamente intensos foi a combinação do capitalismo e do industrialismo com os elementos essenciais do espaço urbano: densidade humana, proximidade do homem dos processos produtivos e a escassez e vulnerabilidade do pouco que restava dos ecossistemas naturais dentro do ambiente urbano⁹³.

Diante das informações colhidas, tem-se, portanto, que o desafio apresentado às cidades na atualidade refere-se à criação, nas palavras de Jacobi, de “condições para assegurar uma qualidade de vida que possa ser considerada aceitável, não interferindo negativamente no ambiente do seu entorno e agindo preventivamente para evitar a continuidade do nível de degradação”⁹⁴. Afinal, em que pese apresentar-se o urbano como elemento conceitual válido para a análise da degradação ambiental, sua configuração reflete, da mesma forma, inúmeras possibilidades de potencialização dos recursos de preservação, a depender de planejamento adequado. Como próximo passo investigativo, abordar-se-á, a seguir, a natureza da degradação ambiental nas sociedades modernas.

⁹¹ Ibidem, p. 98-99.

⁹² Sobre os movimentos políticos relacionados ao ambiente urbano, assim se manifesta: “O resultado das lutas políticas determinou, pelo menos em parte, o impacto ambiental de intervenções a nível de mercado, industriais e demográficas: a regulação ou não de mercados (controle de qualidade alimentar); a existência ou não de planejamento e regulamentação urbanísticos (concentração industrial limitada); a avaliação, controle, proibição ou não de fatores externos e bens livres; a provisão, ou não, de bens públicos como, por exemplo, infra-estruturas e serviços (abastecimento de sistemas de esgotos, fornecimento de água, recolha de lixo, balneários). Neste sentido, a história da degradação do ambiente é, simultaneamente, a história de lutas políticas ambientalistas, e não apenas de transformações econômicas, demográficas e tecnológicas”. Ibidem, p. 106.

⁹³ Ibidem, p. 111.

⁹⁴ JACOBI, Pedro. *Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006. p. 16.

1.2 Opção de aporte teórico para a análise dos instrumentos de gestão e planejamento do espaço urbano: o risco

1.2.1 Teoria da sociedade do risco: contornos na obra de Ulrich Beck

Tendo-se definido o risco como categoria de análise para a compreensão das possibilidades de comunicação das perspectivas ambiental e urbana no processo de gestão das cidades, impõe-se abordar o marco teórico eleito para o trato da matéria, qual seja, a teoria da sociedade de risco, nos termos do desenvolvido por Ulrich Beck. Esclareça-se, desde já, que a complexidade da tarefa de discorrer acerca da teoria social do ambiente presente na obra deste autor não será abraçada em sua totalidade. Para estudo pormenorizado, existe vasta gama de publicações a tratá-la com largo alcance, exaustiva e criticamente.

Ainda, há que se considerar a perspectiva de outros estudiosos do risco, cuja abordagem se dá sob distintos ângulos, de acordo com as diversas áreas de pesquisa às quais se dedicam⁹⁵. Portanto, insiste-se, restringir-se-á o trabalho à síntese direcionada aos contornos gerais por Beck apresentados da configuração do risco na sociedade contemporânea e do conceito que cunha de irresponsabilidade organizada, em conformidade com orientação firmada pelos objetivos expostos no trabalho⁹⁶.

Antes, porém, de se adentrar com maior atenção neste modelo, impõe-se afirmar a escolha da obra de Beck para a compreensão dos fenômenos ligados à

⁹⁵ Em que pese dedicação mais atenta à obra de Beck, não se pode furtar à menção de outros autores dedicados ao estudo do risco nas sociedades contemporâneas, como contribuição ao alargamento da compreensão do conceito. Na impossibilidade de se percorrer detidamente as diversas linhas de investigação traçadas, deixa-se o registro: GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Trad. Raul Fiker. 6. reimp. São Paulo: UNESP, 1991. p. 126; LUHMANN, Niklas. *Sociologia del riesgo*. México: Universidad de Guadalajara, UNAM, 1991; DE GIOGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998; DOUGLAS, Mary. *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Traducción de Victor Abelardo Matínez. Barcelona: Paidós, 1996; HANNIGAN, John. *Environmental sociology*. 2. ed. New York: Routledge, 2006; POSNER, Richard A. *Catastrophe: risk and response*. New York: Oxford University Press, 2004.

⁹⁶ Não serão analisados com profundidade muitos dos elementos fundamentais da teoria, como o papel da ciência no monopólio do conhecimento dos riscos e os novos contornos assumidos pelo domínio político, bem como as categorias explosividade social do perigo, estado de segurança, individualização e processos de normalização e descontaminação simbólicas. Estes serão apenas mencionados, não lhes sendo dirigido estudo pormenorizado.

degradação ambiental, em detrimento de outras leituras possíveis. Isto porque, no debate que proporciona, toma a crise ecológica como uma crise estrutural central da modernidade⁹⁷, que conduz à constituição de uma nova ordem social, qualitativamente diferente, a sociedade de risco. Nesse sentido, utiliza-se o destaque de Goldblatt:

A obra de Beck tem uma particular importância para qualquer pessoa interessada na resposta da teoria social à degradação do ambiente e à política de ambiente. O aspecto característico de sua obra consiste em localizar as origens e conseqüências da degradação do ambiente precisamente no centro de uma teoria da sociedade moderna, em vez de considerá-la um elemento periférico ou uma reflexão teórica posterior. A sociologia de Beck e as sociedades que ela descreve são dominadas pela existência de ameaças ecológicas e pela forma como as entendemos e reagimos. Na realidade, podemos ser levados ao ponto de afirmar que a sociedade de risco é firmada e definida pela emergência destes perigos ecológicos, caracteristicamente novos e problemáticos⁹⁸.

Como panorama geral, é suficiente registrar, para os limites do trabalho - muito sucinta e simplificada, em caminho de síntese -, que se debruça a traçar, em análise do desenvolvimento histórico da modernidade, paralelo relativo à transição da sociedade industrial para o que denomina de sociedade de risco⁹⁹. Neste processo, descreve, como significativo elemento de distinção, a alteração da compreensão dos perigos na medida em que se passa à formulação da concepção de risco, determinando, por fim, a configuração deste e o perfil das respostas institucionais lhe dirigidas no mundo moderno. Na análise das mudanças apontadas, assume papel de relevo dentre os riscos de graves conseqüências¹⁰⁰, os riscos

⁹⁷ BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. Magda Lopes. 1. reimp. São Paulo: UNESP, 1997. p. 19.

⁹⁸ GOLDBLATT, David. *Teoria social do ambiente*. p. 288.

⁹⁹ Associa essa transição à dissolução da sociedade agrária pela modernização do século XIX, quando da formação da sociedade industrial. Agora, esta estaria sendo suplantada por outra conformação social: “*De una manera similar a como en el siglo XIX la modernización disolvió la sociedad agraria anquilosada estamentalmente y elaboró la imagen estructural de la sociedad industrial, la modernización disuelve hoy los contornos de la sociedad industrial, y en la continuidad de la modernidad surge otra figura social*”. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Trad. De Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1998. p. 16.

¹⁰⁰ Ao mencionar a superprodução de riscos na modernidade, o autor faz uso da referência para tratar de distintas áreas da vida social (ciência, família, indivíduo, mercado de trabalho, econômica, política). Concentra-se na análise dos riscos de graves conseqüências, dentre os quais insere os decorrentes da aplicação da tecnologia nuclear e genética e as ameaças ecológicas.

ambientais, o que se justifica face à intensificação recente das possibilidades de ocorrência de catástrofes ecológicas em grande escala, na forma de ameaças globais.

Porém, há que se mencionar, a princípio, a descrição do autor de período ainda anterior à sociedade industrial, o qual denomina pré-modernidade. Consoante sua análise, caracteriza-se pela compreensão dos perigos como conseqüências de fenômenos externos, meros acontecimentos naturais determinados pelo destino ou intervenção divina (tais como catástrofes naturais – secas, inundações, etc. - e guerras)¹⁰¹. Tem-se, portanto, um mundo tradicional, conformado por uma natureza que se teria que conhecer e dominar, bem como por imagens religiosas¹⁰². Assim, apresentam-se as ameaças como inevitáveis, vez que não criadas ou controladas pela vontade ou intenção do homem.

É consideração relevante para que se marque a distinção entre as categorias risco e perigo, fundamental ao modelo de análise em apreço. Afinal, perigos ou ameaças, nos termos do mencionado (originados em causas naturais, independente de ações volitivas humanas), sempre estiveram presentes na história da humanidade¹⁰³. Já o risco apresenta-se como conceito próprio da modernidade¹⁰⁴, vez que compreendido por Beck como resultado de tomadas de decisões associadas ao desenvolvimento impulsionado pela industrialização, e, portanto, justificado racionalmente - o que será clarificado a seguir.

Adianta-se, de antemão, manifestação de Leite e Ayala ao discorrerem sobre o risco, sublinhando sua origem nos processos decisórios:

¹⁰¹ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España, 2002. p. 78.

¹⁰² BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 16.

¹⁰³ HERMITTE, Marie-Angèle. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco – Uma análise de U. Beck. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Governo dos riscos*. Brasília: Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos Riscos. p. 11-40.

¹⁰⁴ A afirmação é de Serrano. Registre-se, porém, não deixar o autor de considerar que “O surgimento tardio da palavra não significa que não se tivesse antes consciência de risco. Nas transações comerciais do mais antigo comércio marítimo há normas jurídicas para a cobertura de riscos, há emprestadores de capital que atuam como seguradores e há, definitivamente, um controle planejado do risco, embora não se chame assim, e as normas jurídicas apareçam mescladas com a idéia do dano como castigo divino ou com a adivinhação como prognóstico de riscos. A palavra, sem dúvida, somente pode ser contemporânea do conceito como diferença entre risco e perigo. Estamos, assim, diante de um conceito próprio da modernidade. [...] Isto somente é possível em sociedades que não vejam a ordem natural como a ordem desejada por Deus e em sociedades que substituam a divina providência pela cobertura estatal ou monetária do acaso”. SERRANO, José Luis. *A diferença risco/perigo*. In: VARELLA, Marcelo Dias. *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia de risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo de Riscos. Brasília: UniCEUB, UNITAR, 2006. p. 57-77. p. 59-60.

[...] o risco é um conceito que tem origem na modernidade, dissociando-se de uma dimensão de justificação mítica e tradicional da realidade, relacionada com a verificação de contingências, eventos naturais e catástrofes, atribuídos a causas naturais e à intervenção divina, para se aproximar de uma dimensão que seleciona como objetos as consequências e resultados de decisões humanas (justificadas, portanto, racionalmente), e que se encontram associadas ao processo civilizacional, à inovação tecnológica e ao desenvolvimento econômico gerados pela industrialização.

[...]

Os riscos na modernidade sempre pressupõem e dependem de decisões, sendo exatamente o resultado e o efeito dessas decisões nos vários domínios em que a intervenção humana se dá sob contextos de imprevisibilidade e incalculabilidade. Surgem, portanto, da transformação das incertezas e dos perigos de em decisões¹⁰⁵.

Com o período de modernização¹⁰⁶ das forças produtivas, desenrolado, sobretudo, no século XIX, este mundo de tradição¹⁰⁷ característico da pré-modernidade é confrontado, emergindo a sociedade industrial ou primeira

¹⁰⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 12-14.

¹⁰⁶ Beck preocupa-se em esclarecer o sentido semântico que adota para o termo “modernização”: “*Modernización se refiere a los impulsos tecnológicos de racionalización y la transformación del trabajo y de la organización, pero incluye muchas cosas más: el cambio de los caracteres sociales y de las biografías normales, de los estilos de vida y de las formas de amar, de las estructuras de influencia y poder, de las formas políticas de opresión y de participación, de las concepciones de la realidad y de las normas cognoscitivas, para la comprensión sociológica de la modernización, el arado, la locomotora de vapor y el microchip son indicadores visibles de un proceso que llega mucho mas abajo y que abarca y transforma toda la estructura social, en la cual se transforman en última instancia las fuentes de la certeza de que se nutre la vida [...]. Es habitual distinguir entre modernización e industrialización. Por mor de la simplificación lingüística, aquí hablamos por lo general de ‘modernización’ en el sentido de un concepto superior*”. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 25.

¹⁰⁷ Mencione-se, ainda que perifericamente, alguns aspectos da obra de Giddens a respeito do papel da tradição na compreensão das transformações ocorridas na modernidade. Afinal, é autor que também se utiliza da análise dos riscos para discorrer sobre a transição entre a sociedade industrial e a sociedade contemporânea (que intitula de alta modernidade). A tradição, para ele, assume outra dimensão. É categoria que define como “a cola que une as ordens sociais pré-modernas”, no sentido de constituir-se em mediação temporal na organização da memória coletiva. Nesse sentido, “[...] a tradição é uma orientação para o passado, de tal forma que o passado tem uma pesada influência sobre o presente. Mas, evidentemente, em certo sentido e em qualquer medida, a tradição também diz respeito ao futuro, pois as práticas estabelecidas são utilizadas como uma maneira de se organizar o tempo futuro” (p. 74). Afirma, então, que a modernidade destrói a tradição, na medida em que configura sociedades globais, nas quais há o abandono dos contextos locais de ação, descentralização e múltiplas autoridades. Desta feita, o que se impõe rotineiramente é a obrigação de escolha e decisão, a demandar conhecimento especializado. Assim, na alta modernidade teria ocorrido a substituição da tradição (fundada na confiança) pelos sistemas peritos (fonte do conhecimento técnico-científico). Processo este acentuado e complexificado na medida em que, a partir do processo de modernização reflexiva, verifica-se a identificação da ciência também como fonte de incertezas/inseguranças. GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. Magda Lopes. 1. reimp. São Paulo: UNESP, 1997. p. 73-133.

modernidade, na terminologia adotada. É o que o autor denomina de modernização da tradição ou modernização simples¹⁰⁸. Desta feita, acompanhando a marcha de intensa acumulação de bens e capital e de desenvolvimento tecnológico acelerado característicos do capitalismo industrial, verifica-se processo crescente de surgimento de ameaças¹⁰⁹. Considere-se, neste percurso, o processo de socialização da natureza, compreendida como fonte de recursos para a promoção da industrialização¹¹⁰.

Daí Beck compreender a categoria risco como produto do modo industrial de produção, efeito secundário sistemático dos processos de modernização¹¹¹, consoante já mencionado. Significa dizer que, em acréscimo aos perigos típicos do período anterior, tem-se os riscos entendidos como resultado de processos decisórios, ou seja, não mais determinados pelo destino, mas sim fabricados pelo homem, no curso no processo de modernização técnico-científica característico da industrialização. Transcreve-se sua interpretação:

Os “riscos da modernização” são o arranjo conceitual, a versão categorial em que se captam socialmente as lesões e destruições da natureza imante à civilização, se decide sobre sua vigência e urgência e se dispõe o modo de seu ocultamento e/ou elaboração. São a “segunda moral” cientificizada em que se discute de uma maneira socialmente “legítima” (quer dizer, com a pretensão de ajuda ativa) sobre as lesões da já-não-natureza consumida industrialmente¹¹².

Conseqüentemente, são aceitos como necessários e inevitáveis ao progresso e ao desenvolvimento econômico, e, portanto, legitimados pelas instituições, não sendo, ainda, o centro de conflitos políticos¹¹³. Quanto ao seu perfil, consoante a interpretação institucional lhes dirigida, apresentam-se como passíveis de medição, face à instituição de mecanismos de controle racional baseados na previsibilidade,

¹⁰⁸ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 17.

¹⁰⁹ LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. p. 11.

¹¹⁰ Ver: BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 85.

¹¹¹ Ibidem, p. 33.

¹¹² Tradução livre. No original: “Los ‘riesgos de modernización’ son el arreglo conceptual, la versión categorial en que se captan socialmente las lesiones y destrucciones de la naturaleza inmanente a la civilización, se decide sobre su vigencia y urgencia y se dispone el modo de su ocultamiento y/o elaboración. Son la ‘segunda moral’ cientificizada en que se discute de una manera socialmente ‘legítima’ (es decir, con la pretensión de ayuda activa) sobre las lesiones de la ya-no-naturaleza consumida industrialmente”. Ibidem, p. 89.

¹¹³ BECK, Ulrich. *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. p. 15.

no cálculo e na probabilidade, sob orientação da racionalidade científica. Ainda, são perceptíveis aos sentidos e limitados temporal e espacialmente.

Desempenha relevante papel para a compreensão dos riscos na primeira modernidade categoria que o autor denomina de relações de definição. Seriam princípios básicos embaixadores da produção industrial, do direito, da ciência e das oportunidades políticas¹¹⁴, compreendidos como espécie de “mecanismo de compensação” relacionado à distribuição e regulação dos riscos da industrialização. Seu emprego reflete, conseqüentemente, na conformação das práticas e normas de segurança institucionais que tangenciam a percepção do risco - a produção de conhecimento, o processamento de informações, as regras probatórias, de imputação, responsabilização e compensação -, no sentido de promover a “normalização” das situações de perigo¹¹⁵.

Porém, com a intensificação do processo de industrialização, aceleração do avanço técnico-científico e a dinamização do desenvolvimento econômico, surgem dilemas relacionados à origem, alcance, previsão e distribuição dos riscos. As ameaças decorrentes das ações e decisões assumem, então, outras naturezas, escapando ao controle das instituições: incalculabilidade, imprevisibilidade, incontrolabilidade, imperceptibilidade e, até mesmo, dimensão catastrófica, podendo conduzir a sociedade à auto-destruição¹¹⁶.

Como consequência, verifica-se a falência dos mecanismos de segurança e controle típicos da racionalidade industrial e o reconhecimento da falibilidade da ciência na verificação das ameaças e das instituições em administrá-las. Ou seja, os modelos de causalidade e imputabilidade se mostram ineficazes como mecanismos

¹¹⁴ Tradução livre. No original: “*Relations of definition are not property relations, but basic principles underlying industrial production, law, science, opportunities for the public and for polices*”. BECK, Ulrich. *Ecological politics in an age of risk*. Translated by Amos Weisz. Cambridge: Polity Press, 2002. p. 130.

¹¹⁵ Ibidem, p. 130.

¹¹⁶ Segundo Beck: “*En el centro figuran riesgos y consecuencias de la modernización que se plasman en amenazas irreversibles a la vida de las plantas, de los animales y de los seres humanos. Al contrario que los riesgos empresariales y profesionales del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, estos riesgos ya no se limitan a lugares y grupos, sino que contienen una tendencia a la globalización que abarca la producción y la reproducción y no respeta las fronteras de los Estados nacionales, con lo cual surgen una amenazas globales que en este sentido son supranacionales y no específicas de una clase y poseen una dinámica social y política nueva*”. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 97.

de percepção e análise do risco moderno¹¹⁷. Conduz-se, assim, a sociedade industrial a uma crise ou estado de “auto-limitação”, diga-se, um processo de auto-reflexão sobre suas próprias premissas. Seria a radicalização da modernidade, ou, em outras palavras, a sociedade torna-se reflexiva, um tema e um problema para si própria¹¹⁸. Corresponde ao que denomina o autor de modernização reflexiva¹¹⁹, sendo esta a sua referência sobre a expressão:

Este novo estágio, em que o progresso pode se transformar em auto-destruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica, é o que eu chamo de etapa da modernização reflexiva¹²⁰.
[...] Sendo assim, a “modernização reflexiva” significa autoconfrontação com os efeitos da sociedade de risco que não podem ser tratados e assimilados no sistema da sociedade industrial – como está avaliado pelos padrões institucionais desta última¹²¹.

Ocorre, então, a transição da sociedade industrial para a sociedade de risco ou segunda modernidade, cuja característica mais relevante é a incerteza e imprevisibilidade dos riscos que são sistematicamente produzidos pelos processos decisórios, face à ineficácia das instituições para tratá-los. O conceito de Beck:

Este conceito designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial¹²².

¹¹⁷ BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. p. 13. A mesma idéia em outra de suas obras: BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 16-17.

¹¹⁸ BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. p. 19. Ou: “*El proceso de modernización se vuelve reflexivo, se toma a sí mismo como tema y problema. Las cuestiones de la ‘gestión’ política y científica (administración, descubrimiento, inclusión, evitación y ocultación) de los riesgos de tecnologías a aplicar actual o potencialmente en relación a horizontes de relevancia a definir especialmente*”. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 26.

¹¹⁹ Convém atentar para a observação do autor no sentido de que tal transição não se dá de forma voluntária: “A transição do período industrial para o período de risco da modernidade ocorre de forma indesejada, despercebida e compulsiva no despertar do dinamismo autônomo da modernização, seguindo o padrão dos efeitos colaterais latentes. [...] A sociedade de risco não é uma opção que se pode escolher ou rejeitar no decorrer de disputas políticas. Ela surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças. De maneira cumulativa e latente, estes últimos produzem ameaças que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial. BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. p. 16.

¹²⁰ BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. p. 12.

¹²¹ Ibidem, p. 16.

¹²² Ibidem, p. 15.

Passa-se ao apontamento mais detido de alguns elementos da configuração do risco que qualifica a segunda modernidade ou sociedade de risco, desafiando os padrões de segurança, fundados na causalidade e imputabilidade. Primeiramente, consoante o já mencionado, são riscos que encontram origem e produção sistemática no próprio processo de desenvolvimento técnico-industrial da modernidade. Segundo, causam danos geralmente irreversíveis, possuindo, muitas vezes, dimensão catastrófica (sobretudo os riscos nucleares, químicos, genéticos, ecológicos). Terceiro, consubstanciam-se em situações globais de ameaça para toda a humanidade, rompendo os limites espaciais das fronteiras geopolíticas entre as nações, o que demanda readequação das políticas nacionais e cooperação internacional¹²³.

Quarto, rompem, também, barreiras sociais, vez que tendem a desenvolver lógica de distribuição que supera as divisões de classe, na medida em que todos podem ser atingidos, independentemente de renda, grau de educação, profissão, hábitos alimentares e condições de moradia.¹²⁴ Corresponde à recorrente menção na obra de Beck à substituição, no centro dos debates políticos e sociais, do conflito básico da sociedade industrial - qual seja, o conflito de distribuição em relação aos bens (renda, emprego, seguro social) -, pelos conflitos de distribuição de “malefícios” típicos das sociedades de risco (surgidos da produção, definição e distribuição dos riscos produzidos pelos métodos científicos)¹²⁵. Conflitos estes que “[...] irrompem sobre o modo como os riscos que acompanham a produção de bens (megatecnologia nuclear e química, pesquisa genética, a ameaça ao ambiente, supermilitarização e miséria crescente fora da sociedade industrial ocidental) podem ser distribuídos, evitados, controlados, legitimados”¹²⁶.

Ou seja, diante da extensão dos riscos da modernização, assumindo caráter global quanto à sua amplitude, as diferenças e os limites sociais se relativizam. Significa dizer que as condições de classe não mais coincidem com as posições de

¹²³ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 27-28.

¹²⁴ Ibidem, p. 32.

¹²⁵ Ibidem, p. 25.

¹²⁶ BECK, Ulrich. *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. p. 17.

risco¹²⁷. Corresponde ao seu “efeito igualador”. Reside aí sua nova força política¹²⁸, vez que, independentemente de seu local de produção, acabam por conectar todos, atingindo, cedo ou tarde, também os centros de produção, ou seja, aqueles que se beneficiam deles - os atores da modernização. É o que classifica como “efeito bumerangue”¹²⁹:

No caso limite, amigos e inimigos, o leste e o oeste, acima e abaixo, a cidade e o campo, negro e branco, sul e norte estão expostos, à pressão igualitária dos riscos civilizatórios que se potencializam. As sociedades de risco não são sociedades de classes, isto é demasiado pouco. Contêm em si uma dinâmica de *desenvolvimento que faz saltar as fronteiras* e é *democrática de base*, e que, ademais, obriga a humanidade a unir-se na situação das auto-ameaças civilizatórias”¹³⁰.
[grifos no original]

Constitui-se este aspecto em relevante foco de ataque pelos críticos. Registre-se, porém, que Beck continua a identificar, na contemporaneidade, a perpetuação de especiais situações de risco que ainda seguem as divisões de classe, na medida em que se manifestam distintamente consoante a diversidade dos contextos sociais, econômicos e culturais. É matéria que receberá destaque especial mais adiante, vez que interessa sobremaneira o âmbito da pesquisa¹³¹.

Quinto, os riscos prolongam-se no tempo, rompendo, ainda, as barreiras entre gerações. Significa dizer que contêm um componente futuro, na medida em que não se esgotam com a ocorrência de danos, projetando-se as ameaças no tempo¹³².

¹²⁷ BECK, Ulrich. *Ecological politics in an age of risk*. p. 137. Goldblatt esclarece o sentido assumido pela expressão “posição de risco” em Beck: “As posições de risco, neste contexto, referem-se aos graus de exposição dos indivíduos, dadas as suas posições sociais e geográficas, aos perigos e aos riscos. GOLDBLATT, David. *Teoría social do ambiente*. p. 253.

¹²⁸ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 42.

¹²⁹ Ibidem, p. 43.

¹³⁰ Tradução livre. No original: “En el caso límite, amigos y enemigos, el este y el oeste, arriba y abajo, la ciudad y el campo, negro y blanco, sur y norte están expuestos a la presión igualatoria de los riesgos civilizatorios que se potencian. Las sociedades del riesgo no son sociedades de clases, eso aún es demasiado poco. Contienen en sí una dinámica de desarrollo que hace saltar las fronteras y es democrática de base, y que además obliga a la humanidad a unirse en la situación de las autoamenazas civilizatorias”. Ibidem, p. 53.

¹³¹ Vide ponto 1.2.2.

¹³² A respeito do diálogo estabelecido com o futuro, remete-se, aqui, à concepção de outro autor sobre o risco, Raffaele De Giorgi. Este, embora também o identifique como uma referência fundamental na descrição da sociedade moderna, discorda da interpretação promovida pela teoria da sociedade de risco, qual seja, como resultado dos processos decisórios típicos da modernização. Para ele, o risco assume outra dimensão: corresponderia à pretensão das sociedades contemporâneas de estabelecer espécie de vínculo com o futuro ou de criar sua representação, no

Relacionam-se, portanto, com acontecimentos ainda não concretizados, mas que, iminentes, devem ser previstos e evitados. Tal circunstância determina a necessária atuação no presente, tanto política como individualmente, de forma preventiva:

São, nesse sentido, riscos que onde aparecem causam destruições em tal medida que atuar depois delas se torna praticamente impossível, e que, portanto, possuem uma relevância para a atuação já como conjecturas, como ameaças para o futuro, como prognósticos preventivos. O centro da consciência do risco não reside no presente, mas no futuro. Na sociedade de risco, o passado perde a força de determinação para o presente. Em seu lugar aparece como “causa” da vivência e da atuação presentes o futuro, isto é, algo não existente, construído, fictício. Hoje nos colocamos em ação para evitar, mitigar, rever os problemas e as crises do amanhã e do depois de amanhã.¹³³

Sexto, subtraem-se à percepção humana, vez que residem nas fórmulas químico-físicas (radioatividade, manipulação genética, substâncias nocivas presentes no ar, na água e nos alimentos)¹³⁴. Esta última característica possui relevo na obra de Beck, vez que, em razão dela, depende-se do saber científico para sua detecção e interpretação. Assume, desta feita, novo significado, pois os centros de poder e de decisão deslocam-se da esfera política para adentrar a científica. Enfim, a construção social em torno da constatação/distribuição/tolerância ao risco passa a depender do juízo especializado¹³⁵. Clara fica, então, a distinção que emprega entre a existência objetiva dos riscos e o processo técnico-científico e institucional no qual se envolve a construção social de sua percepção:

intuito de promover “forma de determinação das indeterminações”. Seria “[...] um *medium*, ou seja, uma forma da constituição de formas para a representação do futuro e para produzir vínculos com o futuro. A forma dessa representação e a modalidade da produção destes vínculos com o futuro chama-se risco. O *medium* no qual o risco possibilita a construção de outras formas é o *medium* probabilidade/improbabilidade”. DE GIORGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco. Vínculos com o futuro*. p. 193.

¹³³ Tradução livre. No original: “Son, en este sentido, riesgos que allí donde hacen acto de aparición causan destrucciones de una medida tal que actuar después de ellas se vuelve prácticamente imposible, y que por tanto poseen y despliegan una relevancia para la actuación ya como conjeturas, como amenazas para el futuro, como prognosis preventivas. El centro de la conciencia del riesgo no reside en el presente, sino en el futuro. En la sociedad del riesgo, el pasado pierde la fuerza de determinación para el presente. En su lugar aparece como “causa” de la vivencia y de la actuación presentes el futuro, es decir, algo no existente, construido, ficticio. Hoy nos ponemos en acción para evitar, mitigar, rever los problemas y las crisis de mañana y de pasado mañana”. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 40.

¹³⁴ Ibidem, p. 28.

¹³⁵ Ibidem, p. 33.

Muitos dos novos riscos (contaminações nucleares ou químicas, substâncias nocivas nos alimentos, enfermidades civilizatórias) se subtraem por completo à percepção humana imediata. Ao centro passam cada vez mais os perigos que em certos casos não se ativam durante a vida dos afetados, senão na de seus descendentes; se trata em todo o caso de perigos que precisam dos “órgãos perceptivos” da ciência (teorias, experimentos, instrumentos de medição) para se fazer “visíveis”, interpretáveis, como perigos¹³⁶. [grifos no original]

Entretanto, os sistemas convencionais de controle permanecem mantidos, atuantes, face à necessidade de se garantir a continuidade do processo de desenvolvimento. Vive-se sob a ameaça da auto-destruição, mas ainda imperam os padrões de pensamento e ação típicos da sociedade industrial, tanto científicos, quanto legais, econômicos e políticos¹³⁷. Permanecem, nas instituições, as certezas da sociedade industrial: consenso para o progresso e abstração dos efeitos e dos riscos ecológicos¹³⁸.

Ou seja, a definição dos riscos continua a ser realizada em termos de previsão e cálculo, o que resulta na ineficiência das medidas preventivas e um processo de encobrimento, dissimulação e legitimação. Há, portanto, a manutenção da crença na possibilidade de controle por meio da instituição de processos de identificação, determinação, avaliação e regulação das ameaças geradas. É o que Beck associa à manutenção da legitimidade das instituições estatais, em aparente estado de normalidade, no fenômeno que denomina de “estado de segurança”.

Nasce, assim, o conceito de irresponsabilidade organizada, empregado pelo autor para “[...] descrever os meios pelos quais os sistemas político e judicial das sociedades de risco, intencional ou involuntariamente, tornam invisíveis as origens e conseqüências sociais dos perigos ecológicos em grande escala”¹³⁹. É, enfim, processo que permeia os conflitos políticos da sociedade contemporânea¹⁴⁰. Em suas palavras:

¹³⁶ Tradução livre. No original: “*Muchos de los nuevos riesgos (contaminaciones nucleares o químicas, sustancias nocivas en los alimentos, enfermedades civilizatorias) se sustraen por completo a la percepción humana inmediata. Al centro pasan cada vez más los peligros que en ciertos casos no se activan durante la vida de los afectados, sino en la de sus descendientes; se trata en todo caso de peligros que precisan de los ‘órganos perceptivos’ de la ciencia (teorías, experimentos, instrumentos de medición) para hacerse ‘visibles’, interpretables, como peligros*”. Ibidem, p. 33.

¹³⁷ Ibidem, p. 67.

¹³⁸ BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. p. 16.

¹³⁹ GOLDBLATT, David. *Teoria social do ambiente*. p. 240-241.

¹⁴⁰ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. p. 50.

É absurdo como um sistema judicial ostensivamente protetivo, com todas as suas leis e pretensões burocráticas, quase perfeitamente transforma culpa coletiva em absolvição geral¹⁴¹.

[...] Na vida cotidiana, como na política, na economia e mesmo nas ciências, é ingenuamente assumido que riscos originados da tecnologia industrial e no desenvolvimento econômico-científico (e por isso nem Deus, o diabo ou demônio podem ser culpados) também podem ser revelados, encontrados e administrados – e, se suficientemente analisados, evitados – pelos critérios habituais da causalidade e da culpa. Todavia, esta perspectiva é uma das atitudes ingênuas que acobertam o sistema da irresponsabilidade organizada. É precisamente o caminho inverso: é a aplicação das normas prevalentes que garantem a não-atribuição de riscos sistemáticos: riscos são reduzidos, comparados e legal e cientificamente normalizados em “riscos residuais” improváveis, tornando possível a estigmatização do protesto como surtos de “irracionalidade”. Aqueles que sustentam níveis máximos de poluição transformam branco em preto, perigo em normalidade, pela ação governamental¹⁴².

Em outras palavras, significa que, neste contexto, o direito, a ciência e a política operam como mecanismos de reforço da irresponsabilidade organizada, como comenta em outro texto:

Pode-se demonstrar que não somente as formas e medidas organizacionais, mas também os princípios e categorias éticos e legais, como responsabilidade, culpa e o princípio de punir o poluidor (procurando a origem dos danos, por exemplo), assim como os procedimentos de decisão política (como o princípio da maioria) não são adequados para compreender ou legitimar este retorno da incerteza e da falta de controle. Analogamente, é verdade que as categorias e os métodos da ciência social falham diante da vastidão e da ambivalência dos fatos que devem ser apresentados e considerados¹⁴³.

¹⁴¹ Tradução livre. No original: “It is absurd how an ostensibly protective judicial system, with all its laws and bureaucratic pretensions, almost perfectly transforms collective guilt into general acquittal”. BECK, Ulrich. *Ecological politics in an age of risk*. p. 02.

¹⁴² Tradução livre. No original: “In every day life, as in politics, the economy and even the sciences, it is naively assumed that hazards originating in industrial-technological, scientific-economic development (and for which no god, devil or demon can be blamed) can also be exposed, tracked down and dealt with – and, with sufficient resolve, avoided – by the customary criteria of causality and guilt. Yet this view is one of the naïve attitudes which cover up the system of organized irresponsibility. For it is precisely the other way around: it is the application of prevalent norms that guarantee the non-attributability of systematic hazards: hazards are writ small as risks, compared away and legally and scientifically normalized into improbable ‘residual risks’, making possible the stigmatization of protest as outbreaks of ‘irrationality’. Those who uphold maximum pollution levels turn white into black, danger into normality, by the act of government”. Ibidem, p. 64.

¹⁴³ BECK, Ulrich. *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. p. 22.

Ocorre, porém, que as ameaças e os riscos da modernidade, decorrentes do desenvolvimento industrial incontrolado, são reais, e acabam por transparecer de qualquer modo. É o que denomina de explosividade social do risco, ou seja, o surgimento de protestos relativos à matéria, a desestabilizar e abalar a legitimidade das instituições, vez que faz aflorar as limitações das garantias de segurança oferecidas pelo Estado. Avançam, assim, para a arena política, na forma de debates e conflitos, passando, conseqüentemente, de objeto unicamente técnico a desafio político e também objeto jurídico¹⁴⁴. Registre-se, portanto, que “as organizações de interesse, o sistema judicial e a política são obscurecidos por debates e conflitos que se originam do dinamismo da sociedade de risco”¹⁴⁵. Também está dentre tais fatores a falência da crença na ciência:

Aqui radica uma conseqüência importante e essencial: nas definições de risco *se rompe o monopólio de racionalidade das ciências*. As pretensões, os interesses e os pontos de vista em conflito dos diversos atores da modernização e dos grupos de afetados são obrigados nas definições do risco ir a juntos como causa e efeito, culpado e vítima. Certamente. Muitos cientistas se colocam a trabalhar com todo o ímpeto e o pathos de sua racionalidade objetiva; seu esforço pela objetividade cresce proporcionalmente com o conteúdo político de suas definições. Mas, no núcleo de seu trabalho restam remitidos a expectativas e valorações sociais que lhe estão dadas: onde e como se deve traçar os limites entre danos ainda aceitáveis e já não aceitáveis? A que compromissos podem levar os padrões aí pressupostos? Por exemplo, deve-se assumir a possibilidade de uma catástrofe ecológica para satisfazer interesses econômicos? O que são necessidades? O que são necessidades presumidas? O que são necessidades a serem mudadas?¹⁴⁶. [grifos no original]

¹⁴⁴ HERMITTE, Marie-Angèle. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco – Uma análise de U. Beck. p. 11-40. p. 15.

¹⁴⁵ BECK. Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. p. 115-16.

¹⁴⁶ Tradução livre. No original: “Aquí radica una consecuencia importante y esencial: en las definiciones del riesgo se rompe el monopolio de racionalidad de las ciencias. Las pretensiones, los intereses y los puntos de vista en conflicto de los diversos actores de la modernización y de los grupos de afectados son obligados en las definiciones del riesgo a ir juntos en tanto que causa y efecto, culpable y víctima. Ciertamente. Muchos científicos se ponen a trabajar con todo el ímpetu y el pathos de su racionalidad objetiva; su esfuerzo por la objetividad crece proporcionalmente con el contenido político de sus definiciones. Pero en el núcleo de su trabajo quedan remitidos a expectativas y valoraciones sociales y que por tanto les están dadas: dónde y cómo hay que trazar los límites entre daños aún aceptables y ya no aceptables? A qué compromisos pueden llegar los patrones presupuestos ahí? Por ejemplo, hay que asumir la posibilidad de una catástrofe ecológica para satisfacer intereses económicos? Qué son necesidades? Qué son presuntas necesidades? Qué son necesidades a cambiar?”. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 35.

Ou seja, em que pese a circunstância de, na era do risco, aprofundar-se a dependência em relação aos especialistas, Beck aponta para o visível fracasso do instrumental convencional de consulta exclusiva à opinião especializada, face às ambivalências existentes na percepção social e tolerância ou resistência ao risco, geradoras de conflitos¹⁴⁷. Assim, é inegável a emergência de novos fóruns de negociação e mediação, consoante demanda pela abertura dos processos decisórios, que podem contribuir para o rompimento do processo de legitimação até então verificado¹⁴⁸. Considera, ainda, que

Os fóruns de negociação certamente não são máquinas de produção de consenso com uma garantia de sucesso. Eles não podem abolir o conflito nem os perigos incontrolláveis da produção industrial. Entretanto, podem estimular a prevenção e a precaução e atuar rumo a uma simetria de sacrifícios inevitáveis. E podem praticar e integrar ambivalências, do mesmo modo que revelar vencedores e perdedores, tornando-os públicos e, assim, melhorando as condições para a ação política¹⁴⁹.

Por fim, diante da perspectiva exposta, convém justificar a relevância de se descrever as sociedades modernas como sociedades de risco, afinal, muitos são os críticos da modernidade e sob distintos ângulos de análise¹⁵⁰. Adota-se, aqui, a resposta de Goldblatt, que analisa três aspectos presentes na obra de Beck que justificariam a emergência de uma sociedade qualificada pelo risco: (1) aumento do âmbito, escala e ameaça de riscos; (2) aumento na percepção dos riscos entre

¹⁴⁷ Complementa-se com a reflexão de Giddens: “A ciência perdeu boa parte da aura de autoridade que um dia possuiu. De certa forma, isso provavelmente é resultado da desilusão com os benefícios que, associados à tecnologia, ela alega ter trazido para a modernidade. Duas guerras mundiais, a invenção de armas de guerra terrivelmente destrutivas, a crise ecológica global e outros desenvolvimentos do presente século poderiam esfriar o ardor até dos mais otimistas defensores do progresso por meio da investigação científica desenfreada. Mas a ciência pode – e na verdade deve – ser encarada como problemática nos termos de suas próprias premissas”. GIDDENS, Anthony. *A vida em uma sociedade pós tradicional*. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. Magda Lopes. 1. reimp. São Paulo: UNESP, 1997. p. 109.

¹⁴⁸ Alerta, entretanto, que, a fim de garantir-se o reconhecimento das ambivalências, sua instituição deve ser estruturada segundo princípios como: (1) desmonopolização da especialização, (2) informalização da jurisdição, (3) abertura da estrutura da tomada de decisão, (4) caráter público parcial; (5) autolegislação e auto-obrigação. BECK, Ulrich. *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. p. 41-43.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 43-44.

¹⁵⁰ A exemplo de SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2005; _____. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

grupos sociais e a população em geral; (3) alteração do comportamento, dos princípios e interesses dos grupos sociais, em decorrência dos outros dois elementos. Em que pese o autor citado reconhecer faticamente os primeiros, ainda não entende como clara a consolidação da última transformação. Seria, assim, cedo para afirmar a verificação de uma profunda transformação das estruturas políticas, econômicas e culturais¹⁵¹.

No mesmo sentido, não se desconsidera o entendimento expresso por críticos relativo aos limites de adequação da teoria, no sentido de melhor servir à análise de algumas espécies de impactos ecológicos, sobretudo decorrentes da aplicação do conhecimento e da alta tecnologia, não se prestando com tanta amplitude à compreensão de outros fenômenos, como, no que toca ao interesse da pesquisa, o urbano¹⁵². Porém, insiste-se na sua aplicação como aporte teórico. Isto porque, uma vez aclarada a compreensão do risco como categoria de análise - sobretudo a descrição acerca dos processos institucionalizados de sua produção e justificação, desembocando no que descreve como irresponsabilidade organizada -, entende-se constituir-se em possível leitura e representação dos mecanismos de planejamento e gestão da cidade, nos quais se insere o componente ambiental.

Afinal, estes envolvem intrincado processo decisório voltado para a definição do futuro da cidade, o que determina, portanto, não somente a atualidade das questões, mas, sobretudo, a sua projeção no tempo, em intensidade e amplitude de

¹⁵¹ GOLDBLATT, David. *Teoria social do ambiente*. p. 250-253. No intuito de indicar a ausência de evidências para o sustento da afirmação de que questões relacionadas às características do risco ecológico teriam suplantado em importância outros fenômenos na determinação de uma mudança estrutural da política nas sociedades contemporâneas – sobretudo o significado do Estado -, passa a discorrer sobre algumas limitações teóricas presentes nas conclusões de Beck (p. 253-258). Todavia, não se pretende chegar a argumento conclusivo, vez que ultrapassa o limite da pesquisa investigar detidamente tais referências. Assim, apenas a crítica direcionada ao caráter universal da degradação ambiental e do risco, ou seja, à afirmação de que a lógica da distribuição de riscos ecológicos não mais coincidiria com as condições de classe, será tratada no tópico seguinte.

¹⁵² Isto é o que afirma Goldblatt a respeito: “Embora este modelo apreenda alguns aspectos dos processos legais ecológicos, e em alguns casos trace com precisão o caráter de conflito, não o faz para todas as formas de política do ambiente. Em primeiro lugar, o modelo de Beck de lei e conflito ecológico está concentrado em problemas de poluição, principalmente aqueles que têm impacto na saúde humana. No entanto, [...] há várias outras questões que motivam e atuam e criam protestos em relação ao ambiente. Estas incluem objeções a transformações da paisagem, a ruptura ecológica no campo, à crueldade para com os animais e à preservação das espécies, e à degradação do ambiente urbano. O modelo de Beck de irresponsabilidade organizada não se adapta facilmente a conflitos sobre construção de estradas, projetos de infra-estruturas em grande escala, protestos sobre métodos de criação de galináceos em aviários ou o desaparecimento do campo e de paisagens esteticamente apreciadas. Nestes casos, não é a ameaça mas a atualidade da degradação do ambiente que está em jogo. Além disso, os perpetradores da degradação do ambiente são habitualmente muito óbvios. [...] Do mesmo modo, a idéia de risco é pouco adequada nestes casos”. Ibidem, p. 262.

suas implicações. Daí a relevância de compreendê-los como momento oportuno para suscitar debate em torno da percepção e avaliação dos riscos ambientais no espaço urbano, assumindo papel de relevo os instrumentos de gestão.

1.2.2 Abordagem crítica do risco ambiental na ambiência urbana: a desigual distribuição

Restou esclarecida, no subitem precedente, a pretensão do trabalho em adotar modelo teórico de análise dos mecanismos institucionais de produção e controle dos riscos ambientais nos moldes do teorizado por Beck. Uma vez traçados os contornos gerais desta perspectiva, imperiosa se torna a consideração de abordagens diversas, dotadas de criticidade, a servir de fundamento para a compreensão e justificativa de sua distribuição espacial e social. Afinal, coaduna-se aos propósitos da hipótese de pesquisa investigar a dinâmica existente em torno da configuração espaço-territorial dos riscos ambientais no espaço urbano, como suporte para o estudo dos instrumentos de planejamento e gestão.

Isto conecta o fundamento inicialmente apresentado ao argumento de outros autores que, também conformados nos marcos da sociologia ambiental, preocupam-se em confrontar o padrão discursivo fundado na igualdade como modelo de repartição de riscos ecológicos na modernidade. No percurso por esta via de raciocínio, opta-se, primeiramente, por retomar-se o tratamento conferido por Beck à distribuição das situações de risco, para, então, fazer-se menção aos estudos referendados nas categorias “justiça ambiental” e “conflitos ambientais” como parâmetros orientadores do debate. Atenta-se, aqui, novamente, para a inexistência do propósito de empreender análise exaustiva destes elementos, o que demandaria estudo detido e aprofundado de questões históricas e doutrina especializada. O que se objetiva é tão somente apresentar, sinteticamente, contraponto à teoria da sociedade de risco, de modo a problematizar a matéria em foco, clarificando sua complexidade.

A distribuição de situações de risco em Beck

Retome-se, de início, as considerações de Beck sobre a lógica de distribuição de riscos ecológicos, consoante o apontado anteriormente. Sucintamente, o autor compara as posições de classe e as posições de risco nas sociedades industrial e de risco para afirmar que se apresentavam relacionadas no primeiro período (primeira modernidade), deixando, no entanto, de coincidir no segundo momento (segunda modernidade). Isto seria decorrência da assunção de natureza qualitativamente distinta pelos riscos ambientais, que passam a expressar caráter global e conseqüências catastróficas, ameaçando, portanto, de igual modo, capital e trabalho.

Todavia, ao proceder a exame crítico de sua obra, comentadores procuram problematizar a interpretação de sociedade que constrói destacando, principalmente, essa universalidade e inevitabilidade que atribui ao risco e à degradação ambientais, no sentido de deixarem de coincidir com as situações de classe. Atentam que, ao contrário do que se infere desta afirmação conclusiva contida em seus textos, a suscetibilidade dos indivíduos aos riscos ainda se mantém, de algum modo, atrelada à sua posição social. Tal é demonstrado tomando-se como exemplo a recorrente instalação de complexos industriais e depósitos de resíduos tóxicos nas áreas mais pobres, a maior precariedade destas populações em lidar com os impactos da poluição, ou, ainda, a edificação de moradias em áreas de fragilidade ambiental¹⁵³.

Há que se considerar, entretanto, que, em que pese a centralidade do argumento em destaque na teoria da sociedade de risco, não deixa Beck de atentar para a manutenção de alguns “riscos específicos de classes”, ou seja, riscos que continuam a acompanhar a lógica de distribuição de riquezas, mas em sentido inverso: “as riquezas se acumulam acima, os riscos, abaixo”. Desta feita, fortalecem, e não suprimem, a sociedade de classes, na medida em que populações de baixa renda apresentam-se sob maior exposição em razão das atividades laborais que desempenham e dos locais nos quais se estabelecem. Conjuntura esta que acaba por redundar em maior tolerabilidade à exposição às situações ambientalmente perigosas. Encontra-se referência em sua obra:

¹⁵³ Nesse sentido, GOLDBLATT, David. *Teoria social do ambiente*; e HERMITTE, Marie-Angèle. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco – Uma análise de U. Beck.

Esta “lei” de uma divisão dos riscos específica das classes e, portanto, da agudização dos contrastes de classe mediante a concentração dos riscos nos pobres e frágeis esteve em vigor durante muito tempo e segue estando hoje para algumas dimensões centrais do risco: o risco de não conseguir um emprego é hoje muito maior para quem não estudou que para quem está qualificado. Os riscos de dano, radiação e intoxicação que estão vinculados ao trabalho nas indústrias correspondentes estão repartidos de maneira desigual nas diversas profissões. São em especial as zonas residenciais baratas para grupos de população com ingressos baixos que se encontram próximas dos centros de produção industrial as que estão prejudicadas permanentemente pelas diversas substâncias nocivas existentes no ar, na água e no solo. Com a ameaça da perda de renda se pode obter uma tolerância superior¹⁵⁴.

Discorre, também, sobre outro efeito reflexo, relativo às díspares possibilidades de prevenção, tratamento e compensação, intimamente conectadas ao poder econômico, e, conseqüentemente, ao acesso à informação:

Mas este efeito de filtro ou de fortalecimento não é o único que gera conseqüências específicas de classe. Também as possibilidades e capacidades de enfrentar as situações de risco, de evitá-las, de compensá-las, parecem estar repartidas de maneira desigual para as camadas de renda e de educação diversas: quem dispõe de melhores condições financeiras em longo prazo pode tentar evitar os riscos mediante a eleição do lugar de residência e a configuração da moradia (ou mediante uma segunda moradia, o período de férias, etc.). O mesmo vale para a alimentação, a educação e o correspondente comportamento em relação à comida e à informação¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Tradução livre. No original: “Esta “ley” de un reparto de los riesgos específico de las clases y, por tanto, de la agudización de los contrastes de clase mediante la concentración de los riesgos en los pobres y débiles estuvo en vigor durante mucho tiempo y sigue estándolo hoy para algunas dimensiones centrales del riesgo: el riesgo de no conseguir un empleo es hoy mucho mayor para quienes no han estudiado que para quienes están muy cualificados. Los riesgos de daño, radiación e intoxicación que están vinculados al trabajo en las empresas industriales correspondientes están repartidos de manera desigual en las diversas profesiones. Son en especial las zonas residenciales baratas para grupos de población con ingresos bajos que se encuentran cerca de los centros de producción industrial las que están dañadas permanentemente por las diversas sustancias nocivas que hay en el aire, el agua y el suelo. Con la amenaza de la pérdida de ingresos se puede obtener una tolerancia superior”. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. p. 41.

¹⁵⁵ Tradução livre. No original: “Pero este efecto de filtro o de fortalecimiento no es lo único que genera consecuencias específicas de clase. También las posibilidades y las capacidades de enfrentar-se a las situaciones de riesgo, de evitarlas, de compensarlas, parecen estar repartidas de manera desigual para capas de ingresos y de educación diversas: quien dispone del almohadón financiero necesario a largo plazo puede intentar evitar los riesgos mediante la elección del lugar de residencia y la configuración de la vivienda (o mediante una segunda vivienda, las vacaciones, etc.). Lo mismo vale par la alimentación, la educación y el correspondiente comportamiento en relación a la comida y a la información”. Ibidem, p. 41.

No mesmo sentido, entende que “a igualação das situações de perigo” não suplanta o surgimento de novas desigualdades no cenário internacional, refletindo-se as situações de ameaça com maior intensidade no Terceiro Mundo, para onde migram as indústrias de risco: “Isto não é casualidade. Há uma ‘força de atração’ sistemática entre a pobreza extrema e os riscos extremos. Na estação de manobra da repartição dos riscos são especialmente apreciadas as paradas em ‘províncias subdesenvolvidas’¹⁵⁶. Em outros termos, analisa o risco ambiental como elemento conflitivo ao discorrer sobre a transformação da degradação geográfico-ecológica em degradação econômico-social, em especial nas localidades nas quais os riscos são consumidos, ou seja, que suportam situações de ameaça e perigo ecológico geradas pelas opções econômicas e produtivas levadas a efeito por outras¹⁵⁷.

Também Coutinho afirma a desigualdade na distribuição geopolítica dos riscos ambientais, mas confere ênfase em seu estudo à análise do modo de produção capitalista, no sentido de decorrer a transferência de riscos dos mecanismos de apropriação privada da natureza e da instituída divisão internacional do trabalho¹⁵⁸. Como consequência, tem-se a “transferência de tecnologias onerosas, ultrapassadas e dotadas de um elevado potencial de agressão ao meio ambiente dos países capitalistas avançados para os periféricos”¹⁵⁹. Denuncia, entretanto, que a geografia desse processo não se limita a operar somente no Terceiro Mundo. Como principal vetor de sentido, tem-se o maior ônus destinado a todos os segmentos periféricos do sistema, quais sejam, “regiões de força de trabalho barata e de farta energia e matéria-prima”¹⁶⁰, contextos presentes em todas as regiões. Estas as suas considerações:

¹⁵⁶ Tradução livre. No original: “*Esto no es casualidad. Hay una ‘fuerza de atracción’ sistemática entre la pobreza extrema y los riesgos extremos. En la estación de maniobra del reparto de los riesgos son especialmente apreciadas las paradas en ‘provincias subdesarrolladas’*”. Ibidem, p. 47.

¹⁵⁷ BECK, Ulrich. *Ecological politics in an age of risk*. p. 152-157. Refere-se, a este ponto, às “regiões perdedoras” (“*loser regions*”) ou “regiões engolidoras de toxinas” (“*toxin-swallowing regions*”), identificadas como zonas de conflito em razão da decadência econômico-social gerada pela degradação ecológica. Ibidem, p. 152.

¹⁵⁸ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 17-66. Esclareça-se ser a abordagem aqui desenvolvida do texto do autor bastante simplificada, dada a limitação da proposta. Vai ele muito além, ao discorrer sobre o processo de auto-expansão do sistema capitalista, bem como ao relacionar as crises da economia capitalista ocorridas desde a década de 70 com a crise ambiental, como condição própria da produção desta.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 24-25.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 25.

O caráter planetário da economia de mercado consumou a divisão internacional do trabalho, e os compromissos ambientais dessa divisão não podem ser analisados separadamente, isto é, ela incorpora compromissos que são desiguais e combinados. [...] O predomínio do privado sobre o coletivo, do artificial sobre o natural, do tempo sobre o espaço, do mundial sobre o local, induziu recolocações e concentrações desigualmente integradas dos recursos, técnicas e diretrizes voltadas para a apropriação do espaço e do ambiente. Em consequência, os riscos das operações que mediatizam a relação do capital com o meio ambiente são desigualmente distribuídos e, nesta divisão desigual, os maiores ônus recaem sobre os segmentos periféricos do sistema. Não se trata, como poderia parecer, de um processo geograficamente circunscrito ao Terceiro Mundo, pois Primeiro e Terceiro Mundo intercalam-se em todos os países, ou seja, temos um Primeiro Mundo no Terceiro e vice-versa¹⁶¹.

É relação que apresenta ainda outra consequência, na medida em que condiciona, da mesma forma, os processos de percepção de riscos. Para elucidar a afirmação, Beck destaca o fato de coincidirem as sociedades de classe com a “satisfação visível de necessidades materiais”, sendo-lhes típica, deste modo, a “cultura da visibilidade” (fome, miséria, riqueza, poder). Ou seja, as necessidades imediatas competem, neste contexto, com o risco conhecido/palpável. Como na sociedade de risco, ao contrário, imperam as ameaças invisíveis, face ao caráter de imperceptibilidade, estas acabam sendo “suplantadas” ou “não percebidas” pelo desejo de satisfação das necessidades materiais. O resultado paradoxal desta dinâmica é, justamente, a intensificação da produção de riscos, em um movimento de não percepção, ocultação e negação:

A ignorância dos riscos não perceptíveis, que encontra sua justificação (e que de fato a tem, como no Terceiro Mundo) na supressão da miséria palpável, é o terreno cultural e político no qual florescem, crescem e prosperam os riscos e as ameaças. De acordo com as relações de poder e os padrões de relevância vigente, na supressão e na competição, por uma parte, entre as situações problemáticas das sociedades de classes, industrial e de mercado e, por outra parte, as da sociedade de risco, vence a lógica da produção de riqueza, e precisamente por isto, ao final, a sociedade de risco. A evidência da miséria impede a percepção dos riscos; mas somente sua percepção, não sua realidade e nem seu efeito: os riscos negados crescem especialmente bem e rápido¹⁶².

¹⁶¹ Ibidem, p. 25.

¹⁶² Tradução livre. No original: “La ignorancia de los riesgos no perceptibles, que encuentra su justificación (y que de echo la tiene, como en el Tercer Mundo) en la supresión de la miseria palpable, es el terreno cultural y político en el que florecen, crecen y prosperan los riesgos y las amenazas. De acuerdo con las relaciones de poder y los patrones de relevancia vigentes, en el solapamiento y en la competencia entre, por una parte, las situaciones problemáticas de la sociedad de clases, industrial y

Enfim, procurou-se demonstrar nestas poucas linhas que, apesar de caracterizar-se o risco na modernidade pelo seu potencial universalizador - projetando-se no tempo e no espaço de modo a tornar suscetíveis, indeterminadamente, distintas localidades, indivíduos e até gerações -, situações de classe e de risco ainda se sobrepõem. Isto porque a lógica de repartição de riquezas continua a determinar a eleição de fatores produtivos e a distribuição de atividades e pessoas nos territórios, condicionando, portanto, o grau de exposição a ameaças e as possibilidades de prevenção verificáveis em cada local e para cada faixa populacional.

Circunstância esta reveladora do importante papel desempenhado pelos fatores ambientais nos processos definidores da configuração do espaço, tanto nas fronteiras nacionais como internacionalmente, razão pela qual mereceu atenção no âmbito deste trabalho. Daqui em diante, portanto, dando prosseguimento à linha investigativa central da pesquisa, utilizar-se-á outras fontes de reflexão, de modo a centrar a análise na tentativa de compreensão dos mecanismos de distribuição do risco ecológico no espaço urbano, ou seja, sua territorialização em âmbito local.

Justiça ambiental e conflitos ambientais

A fim de promover-se o enriquecimento da compreensão do fenômeno sob estudo, soma-se às constatações até aqui apresentadas o trato da categoria “justiça ambiental”. É prisma que também se apresenta como aporte teórico para a investigação, ainda que sob outro ângulo de análise, na medida em que encontra seu fundamento primeiro justamente no estudo da localização ou espacialização dos problemas ambientais. Fornece, assim, subsídios para o questionamento do papel específico das dinâmicas urbanas no processo de experimentação dos riscos, bem como sobre a capacidade das instituições – sobretudo locais - em formular políticas

de mercado y, por otra parte, las de la sociedad del riesgo vence la lógica de la producción de riqueza, y precisamente por ello al final la sociedad del riesgo. La evidencia de la miseria impide la percepción de los riesgos; pero sólo su percepción, no su realidad ni su efecto: los riesgos negados crecen especialmente bien y rápido”. BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. p. 51.

públicas relativas à sua identificação, monitoramento e regulação¹⁶³. Lynch bem introduz a questão:

A idéia de justiça ambiental resulta de uma expansão da arena de preocupações com o meio-ambiente no sentido de redesenhar a distribuição espacial e social de fatores ambientais positivos e negativos, partilhar as responsabilidades inevitavelmente associadas com a proteção ambiental e, talvez o mais importante, definir os *loci* de tomada de decisão ambiental. Ao voltarmos nossa atenção para esses problemas de distribuição, nosso campo de visão se expande de forma a incluir o local, bem como o global, as regiões urbanas, assim como as rurais. Precisamos questionar a distribuição das responsabilidades ambientais dentro das cidades e entre elas; entre suas regiões peri-urbanas e o interior, assim como entre as regiões do mundo. Dessa perspectiva, a poluição ambiental numa determinada área, onde se põe trabalhadores e seus bairros em risco, é um problema global tanto quanto a perda de biodiversidade, a mudança climática e a destruição da camada de ozônio¹⁶⁴.

Antes, porém, convém identificar, sumariamente, o contexto no qual foi o conceito cunhado, bem como apresentar os contornos de seu significado. Sua origem está nos movimentos ativistas norte-americanos, os quais se organizaram a partir da vivência de situações concretas de risco ou dano (principalmente de contaminação química) por comunidades específicas (o que marcou o caráter racial da discriminação sofrida)¹⁶⁵. Representam importantes marcos o protesto promovido por afro-americanos contra depósito químico em Warren County, na Carolina do Norte (1982); a realização da Cúpula dos Povos de Cor pela Justiça Ambiental, em Washington (1991)¹⁶⁶; e a elaboração de relatório sobre Resíduos Tóxicos e Raça, que constatou a utilização de critérios étnicos e raciais como principais definidores da localização de empreendimentos industriais poluidores no país¹⁶⁷. Mais

¹⁶³ LYNCH, Barbara Deutsch. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 57-82. p. 62.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 57.

¹⁶⁵ A atuação política fora marcada pelo exercício de forte pressão, com a publicização de casos expressivos. Mencione-se também, como caráter de especificidade, sua articulação com outros focos de reivindicação, sobretudo os movimentos de direitos civis e de direitos humanos e movimentos ambientalistas, mantendo sempre, entretanto, sua autonomia.

¹⁶⁶ ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Durumá/Fundação Ford, 2004. p. 23-40. p. 25.

¹⁶⁷ LYNCH, Barbara Deutsch. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. p. 60.

recentemente, o próprio órgão ambiental governamental dos EUA adotou conceito operacional para definir a categoria¹⁶⁸.

Como reflexo, passa a ser perspectiva tematizada em outros países, inclusive no Brasil, amoldando-se, aqui, aos específicos contextos econômico, político e socioambiental. Acselrad, Herculano e Pádua expressam este recorte característico, atentando para a expansão do espectro de matérias envolvidas para além da discriminação racial, no sentido de questionar a distribuição de fatores ambientais a partir dos amplos impactos da desigualdade social:

No Brasil, país caracterizado pela existência de grandes injustiças, o tema da justiça ambiental vem sendo reinterpretado de modo ampliar o seu escopo, para além da temática específica da contaminação química e do aspecto especificamente racial da discriminação denunciada. As gigantescas injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam um conjunto de situações caracterizadas pela desigual distribuição de poder sobre a base material da vida social e do desenvolvimento. A injustiça e a discriminação, portanto, aparecem na apropriação elitista do território e dos recursos naturais, na concentração dos benefícios usufruídos do meio ambiente e na exposição desigual da população à poluição e aos custos ambientais do desenvolvimento¹⁶⁹.

A orientação para sua compreensão é encontrada, então, na Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (redigida no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, Niterói, 2001), que a define como o conjunto de princípios e práticas que:

- a) asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de

¹⁶⁸ A EPA (*Environmental Protection Agency*) define justiça ambiental nestes termos: “*Environmental Justice is the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. Fair treatment means that no group of people, including a racial, ethnic, or a socioeconomic group, should bear a disproportionate share of the negative environmental consequences resulting from industrial, municipal, and commercial operations or the execution of federal, state, local, and tribal programs and policies. Meaningful involvement means that: (1) potentially affected community residents have an appropriate health; (2) the public’s contribution can influence the regulatory agency’s decisions; (3) the concerns of all participants involved will be considered in the decision making process; and (4) the decisions makers seek out and facilitate the involvement of those potentially affected*”. Disponível em: <www.epa.gov>. Acesso em: 25 fev. 2008.

¹⁶⁹ ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Durumá/Fundação Ford, 2004. p. 10.

- políticas e de programas federais estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- b) asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
 - c) asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
 - d) favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso¹⁷⁰.

Tem-se, portanto, como elementos destacados da justiça ambiental, comumente presentes nas fontes citadas, (a) a distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais; (b) independentemente de fatores como raça, renda e posição social; e (c) a democratização dos processos decisórios de caráter ambiental, por meio da igualdade no acesso à informação e exercício da cidadania. Destaca-se, a partir destas referências, a recorrente ênfase à promoção de participação pública qualifica no processo de avaliação da incorporação de desigual carga de riscos ambientais resultantes do desenvolvimento, sobretudo dos grupos fragilizados em termos raciais, socioambientais, econômicos ou políticos.

Noutro sentido, as elaborações doutrinárias em torno do tema também partem da análise de situações compreendidas como de injustiça ambiental, a fim de melhor demarcar os contornos dos princípios da justiça ambiental. Corresponderia à imposição desproporcional de ônus ambientais, em relação aos impostos à sociedade como um todo, àqueles grupos já fragilizados, ou, em outros termos, à

[...] condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania¹⁷¹.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 14-15.

¹⁷¹ Ibidem, p. 10.

Considerando tais aspectos, Cavedon interpreta esta segunda categoria como “espécie de discriminação ambiental”¹⁷². Apresenta, ainda, em complemento, conceito proposto por Rhodes, vez que o autor demarca, em acréscimo aos elementos constitutivos apontados, o fato de que a aceitação dos custos pela comunidade atingida ou a existência de compensação não desqualifica a condição de injustiça ambiental:

[...] injustiça ambiental ocorre sempre que uma comunidade ou uma pessoa experimenta um fardo ambiental maior do que a maioria da população. Não importa se estes fardos foram voluntariamente assumidos, ou foi dada a compensação equalizadora, ou se o problema pode ser melhor dirigido via outra política pública, como a política pública de saúde¹⁷³.

Pelo exposto, configura-se a justiça ambiental como arranjo conceitual apropriado para a elaboração de instrumentos aptos a promover a equitativa distribuição de fatores ambientais, na medida em que informa a desigualdade espacial e social presente e, portanto, as conflituosidades que daí emergem. Afinal, visualiza-se neste processo a pluralidade de grupos de interesses que orbitam as perspectivas de uso e apropriação dos bens ambientais. Conduz-se, a partir desta leitura, a outro conceito, o de conflito ambiental, o qual será abordado a partir da interpretação de Acseirad¹⁷⁴.

É autor que afirma a inserção da questão ambiental no campo dos conflitos sociais ao expressar a indissociabilidade entre sociedade e ambiente, vez que se

¹⁷² CAVEDON, Fernanda de Salles. *Renovação do sistema jurídico-ambiental e realização do acesso à justiça ambiental pela atividade criadora no âmbito da decisão judicial dos conflitos jurídico-ambientais*. 2006. Tese submetida à Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Jurídica. Orientador: Prof. Dr. Paulo de Tarso Brandão. Co-orientador: Prof. Dr. Ricardo Stanzola Vieira. Itajaí(SC). p. 139. A autora define, também, a expressão “exclusão ambiental” como “a impossibilidade de gozar dos benefícios ambientais, de ter acesso ao poder e aos processos decisórios, decorrente de fatores não justificáveis racionalmente, como a condição socioeconômica, racial, informacional e limitada possibilidade de influência política, decorrente de um contexto político e institucional que favorece a distribuição desigual dos danos ambientais”. Ibidem, p. 155.

¹⁷³ Ibidem, p. 137. Cita a fonte: RHODES, Edwardo Lao. *Environmental Justice in America – a new paradigm*. Bloomington: Indiana University Press, 2003

¹⁷⁴ Outra possibilidade de análise acerca da construção social dos conflitos ambientais é encontrada em Hannigan, que promove estudo a partir da identificação de três tarefas/dinâmicas: reunião (elaboração de um problema ambiental), apresentação (legitimação) e contestação (enfrentamento na arena política e encaminhamento de ações). Faz-se apenas a referência: HANNIGAN, John. *Sociologia ambiental – a formação de uma perspectiva social*. Tradução de Clara Fonseca. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

apresenta este, também, como objeto dotado de valor e significado atribuídos pelo homem na relação que estabelece com seu meio. Tais atribuições mostram-se variáveis de acordo com o processo de reprodução das sociedades, e, portanto, referenciadas historicamente, o que determina o caráter conflitivo da temática¹⁷⁵. Estas as suas considerações:

Os objetos que constituem o “ambiente” não são redutíveis a meras quantidades de matéria e energia pois eles são culturais e históricos [...]. Por outro lado, todos os objetos do ambiente, todas as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e todos os usos e sentidos atribuídos ao meio, interagem e conectam-se materialmente e socialmente seja através das águas, do solo ou da atmosfera. Esse caráter indissociável do complexo formado pelo par sociedade-meio ambiente justifica pois o entendimento de que as sociedades se produzem por processos sócio-ecológicos. [...] Assim é que no processo de sua reprodução, as sociedades se confrontem a diferentes projetos de uso e significação de seus recursos ambientais. Ou seja, o uso destes recursos é [...] sujeito a conflitos entre distintos projetos, sentidos e fins. Vista de tal perspectiva, a questão ambiental é intrinsecamente conflitiva, embora esse caráter nem sempre seja reconhecido no debate público¹⁷⁶.

Partindo de tal pressuposto, critica a idéia de objetividade acerca da crise ambiental, marcada pela análise limitada da relação quantitativa população/território ou crescimento econômico material/recursos finitos, com a desconsideração da diversidade sociocultural, bem como dos distintos processos de apropriação e significação do meio ambiente pela sociedade¹⁷⁷. Centra-se, então, em reflexão

¹⁷⁵ A partir desta reflexão, o autor atenta para o necessário tratamento relacional a ser dispensado aos conflitos desta natureza: “O método requererá o esforço de não enfrentar em separado, por exemplo, a análise da questão da água da discussão de questões fundiárias, de articular a caracterização das dimensões físico-materiais com a explicitação das dimensões simbólicas associadas aos modos de representar o “meio”, ambos elementos indissociáveis na explicação das estratégias dos diferentes atores envolvidos nos processos conflitivos em causa. Pois não se trata apenas de configurar uma ‘engenharia ambiental’, capaz de olhar fenômenos sob a lente de um quadro pré-construído de possibilidades institucionais de equacionamento e resolução de conflitos mas, sim, de reconstituir a sociologia relacional que dá historicidade aos mesmos”. ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004. p. 13-35. p. 13.

¹⁷⁶ ACSELRAD, Henri. Conflitos ambientais: a atualidade do objeto. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004. p. 07-11. p. 07-08.

¹⁷⁷ Para explicar as práticas de apropriação, considera que “as sociedades produzem sua existência tendo por base tanto as relações sociais que lhes são específicas como os modos de apropriação do mundo material que lhes correspondem”. Discorre, então, acerca dos três tipos de práticas decorrentes desta relação mundo social/base material, quais sejam, técnicas, sociais e culturais: “Os modos sociais de apropriação do mundo material, dimensão integrante dos chamados ‘modelos de

sobre a forma como esta conflituosidade afeta a organização das relações espaciais e as formas de apropriação do território e seus recursos, apresentando a seguinte definição de conflitos ambientais:

[...] aqueles envolvendo grupos com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolveram ameaçadas por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas, etc. Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo “acordo simbólico” é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes¹⁷⁸.

Extraí-se do excerto acima transcrito a afirmação de quatro dimensões para a análise dos conflitos ambientais. Primeiramente, refere-se aos espaços de apropriação material e simbólica dos recursos do território, como espaços nos quais se definem as relações de poder. O espaço de apropriação material seria o âmbito da distribuição de poder sobre os recursos, relacionado à capacidade de influência sobre os marcos regulatórios jurídico-políticos do meio ambiente, no trato de mecanismos econômicos de acumulação ou exercício da força. O espaço de apropriação simbólica corresponderia à dimensão de legitimação dos modos de distribuição de poder levados a cabo, a partir de representações e categorias de percepção e julgamento¹⁷⁹.

Uma terceira dimensão diz com a durabilidade das condições materiais das práticas de apropriação sobre o território e seus recursos, relacionada “à possibilidade de continuar existindo a base material de cuja integridade dependem determinadas formas sociais”. Apresenta-se, portanto, vinculada ao discurso de

desenvolvimento’, articulam, portanto, formas técnicas, definidas por sua espacialidade e temporalidade, formas sociais, que exprimem os padrões de desigualdade de poder sobre os recursos ambientais, e formas culturais que encerram os valores e racionalidades que orientam as práticas sócio-técnicas”. Ibidem, p. 07-08.

¹⁷⁸ ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. p. 13-35. p. 26. Análise de situações concretas orientada pelo conceito de conflito ambiental é realizada em: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará - FASE, 2004.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 23.

legitimação ou deslegitimação do exercício de determinada prática por um ou outro grupo. E o quarto aspecto refere-se à interatividade espacial das práticas sociais a partir de sua distribuição em um espaço interconectado. Como resultado, tem-se a reflexão dos efeitos de uma prática sobre a outra, constituindo-se em objeto de disputa¹⁸⁰.

Resta agora pontuar as implicações das categorias apresentadas aos discursos e práticas ambientais urbanos. Afinal, no território da cidade também se reproduz a luta pela apropriação do espaço a partir da disputa de poder sobre o território e seus recursos, com a presença do componente ambiental no embate. A respeito, Lynch, ao abordar aspectos da justiça ambiental nas cidades da América Latina, sobretudo o fenômeno da “ambientalização” de temáticas relativas ao déficit de infra-estrutura urbana (acesso à água, esgoto, coleta de lixo) e a desigual distribuição dos riscos ambientais, afirma a corrente exposição da população desta região aos riscos imprevisíveis da modernidade tardia, justapostos a situações de conflito decorrentes da distribuição de riquezas¹⁸¹.

Pode-se falar, neste âmbito, da justiça ambiental como “espacialização da justiça distributiva”, o que implica relacionar questões como as alocações internacionais de males ambientais, a mercantilização do acesso à terra e a distribuição espacial de pessoas e riscos¹⁸². São todos fatores intimamente relacionados no contexto urbano, no qual competem atividades econômicas, meios de produção, mercados imobiliários, oportunidades de emprego, demanda por habitação, transporte, saneamento e qualidade ambiental¹⁸³. Significa afirmar que, “[...] com a urbanização e a globalização, os locais de contencioso ambiental estão se tornando crescentemente urbanos”¹⁸⁴. Identifica-se, aqui, novamente, a interferência do modo de produção capitalista do espaço como elemento conformador desse processo:

A dinâmica da acumulação capitalista é que determina a forma de produção e transformação do espaço construído. Formas de provisão

¹⁸⁰ Ibidem, p. 26.

¹⁸¹ LYNCH, Bárbara Deutsch. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. p. 68.

¹⁸² Ibidem, p. 58.

¹⁸³ Ibidem, p. 59.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 66.

de habitação, processos espaciais específicos como a suburbanização e metropolização e padrões de transformação do território que tendem a se estabilizar em ciclos históricos específicos têm sua lógica de transformação definida pelo regime de acumulação¹⁸⁵.

A configuração do espaço urbano brasileiro bem demonstra sua constituição como locus de situações de desigualdade ambiental, o que é recorrentemente demonstrado com a associação de indicadores de injustiça social a fatores de exposição a riscos ambientais. Exemplificativamente: localização de assentamentos em áreas de risco, sob ameaça de enchentes e desmoronamentos; precariedade de infra-estrutura, na ausência de água tratada e sistema de esgotamento sanitário, o que resulta em maior vulnerabilidade a doenças¹⁸⁶; bairros residenciais localizados nas proximidades de instalações industriais fontes de emissões poluentes ou sobre áreas de aterro contaminadas¹⁸⁷.

Ao desenvolver argumento relativo à matéria, Coutinho atenta para a presença da tríade risco ambiental-população em situação de vulnerabilidade-impunidade na base destes conflitos. Destaca, então, quando da ocorrência de acidentes urbanos aliados ao componente ambiental, a existência de um processo de responsabilização das próprias vítimas - situadas, invariavelmente na faixa da miséria -, e de não atribuição de conseqüências aos grandes geradores de situações calamitosas (empresas e/ou organismos estatais). Outro agravante, portanto, da

¹⁸⁵ COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 17-51. p. 23. Convém alertar que o autor referenciado entende ser a contradição fundamental da sociedade capitalista (produção socializada/apropriação privada) que continua a qualificar a sociedade contemporânea, e não o risco, como se tem na construção teórica de Beck.

¹⁸⁶ Pesquisa encomendada pelo Ministério da Saúde indica que a inexistência ou a inadequação de saneamento é causa de 32,32% das internações em hospitais universitários e privados contratados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA. *Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil – 2004 – Dimensão Social/Saúde*. Brasília: IBGE, 2004. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2006.

¹⁸⁷ A respeito, Coutinho traz alguns exemplos do Estado de São Paulo: (1) casas construídas sobre o aterro do Lixão da Lauzane Paulista, que recebia lixo industrial, verificando-se explosões; (2) favela construída sobre o antigo aterro Carandiru, havendo ocorrência de incêndios em razão do acúmulo de metano; (3) incêndio na favela Via Socó (Cubatão) ocasionado por vazamento de combustível de duto da Petrobrás, sobre o qual a área foi edificada. COUTINHO, Ronaldo. *Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 17-66. p. 43. Outro caso impactante pode ser relatado, (4) o do Bairro Recanto dos Pássaros (Paulínea), que se desenvolveu no local de antiga planta química da Shell Química do Brasil; cerca de 30 mil pessoas conviveram por 25 anos com os efeitos nocivos da contaminação do solo e da água subterrânea, havendo a detecção de metais de chumbo e titânio no organismo dos moradores; a área foi desocupada em 2003.

marcante iniquidade característica da distribuição da carga de riscos. Sua manifestação:

Da mesma forma que nos trágicos deslizamentos de encostas, as próprias vítimas, também situadas, na esmagadora maioria dos casos, na faixa da miséria, acabam apontadas como as grandes responsáveis sem que a especulação imobiliária e as autoridades municipais encarregadas do licenciamento urbanístico e da fiscalização sejam incomodadas em qualquer instância¹⁸⁸.

Por fim, após explanação sumária sobre aspectos gerais relacionados à perspectiva de análise levada a efeito, impõe-se discorrer especificamente acerca das implicações da justiça ambiental sobre a *administração* e a *regulação* dos riscos ambientais urbanos. Ou seja, há que se considerar os efeitos concretos de sua adoção como parâmetro para a elaboração e execução de políticas relativas ao gerenciamento da carga de fatores ambientais no âmbito das dinâmicas características do espaço geográfico que é a cidade. Conclui-se, então, na forma de proposições articuladas, restarem implicados aspectos como:

(a) a garantia de distribuição equitativa, no processo de expansão urbana, de benefícios e custos ambientais, de modo que nenhum grupo fragilizado (seja em termos étnicos, raciais, sócio-econômicos ou políticos) suporte desproporcional ônus quando da implementação de políticas e/ou legislação e da instalação de atividade que potencialmente repercute de modo negativo no meio ambiente ou na saúde humana;

(b) a ampliação do poder de decisão, por meio da promoção de efetiva participação de todos os grupos sociais residentes em áreas afetadas, igualitariamente, no curso da definição de programas, projetos e marcos regulatórios conformadores das questões implicadas. Participação esta a ser obrigatoriamente considerada pelas autoridades competentes, como fator de equidade ao contemplar as distintas formas de apropriação/legitimação material e simbólica do território e seus recursos;

(c) o amplo acesso à informação qualificada, principalmente quanto ao uso dos recursos ambientais, à destinação do solo urbano e à localização de fontes de risco (como indústrias químicas e aterros sanitários), de projetos potencialmente modificadores das características do entorno (em termos de tráfego, densificação

¹⁸⁸ Ibidem, p. 43.

populacional, saturação de infra-estrutura, valorização ou desvalorização imobiliária, dentre outros – por exemplo, grandes complexos comerciais ou de lazer e instalações hospitalares), e demais atividades econômicas desenvolvidas;

(d) a necessidade de organização institucional, sobretudo a nível municipal, qualificada para o tratamento conjunto dos problemas ambientais e dos conflitos urbanos. Para tanto, a categoria deve apresentar-se incorporada aos processos de formulação de políticas públicas a partir dos órgãos governamentais, atuando estes de forma coordenada nas diversas matérias envolvidas. Ou seja, programas de desenvolvimento, análise de projetos de empreendimentos, ampliação de infra-estrutura, saneamento ambiental, geração de renda e regularização fundiária, exemplificadamente, devem desenvolver-se articuladamente.

2 PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO

2.1 Meio Ambiente Urbano

2.1.1 Conceito jurídico de meio ambiente

Poder-se-ia discorrer acerca dos conceitos ecológico¹⁸⁹ e social¹⁹⁰ de meio ambiente através de extensa revisão bibliográfica, bem como recorrer-se à fundamental discussão travada entre antropocentrismo e biocentrismo¹⁹¹. E, ainda assim, apresentar-se-ia limitada a análise, afinal, é temática que mobiliza diversas perspectivas teóricas, sendo marcante seu caráter transdisciplinar¹⁹². Portanto, em razão da necessidade de restringir-se e limitar-se o debate – em atenção à finalidade da abordagem proposta –, opta-se por tratar-se de modo objetivo os elementos constantes das noções expressas pela legislação e doutrina jurídica pátrias. Ou seja, pretende-se o estudo do conceito normativo de meio ambiente, que sirva como subsídio para o debate dos aspectos jurídicos envolvidos.

¹⁸⁹ No que diz com o conceito ecológico: “soma total das condições externas circundantes no interior das quais um organismo, uma condição, uma comunidade ou um objeto existe. O meio ambiente não é um termo exclusivo; os organismos podem ser parte do ambiente de outro organismo”. ART, Henry W. (editor-geral). *Dicionário de Ecologia*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Melhoramentos, 1998. p. 339.

¹⁹⁰ Sobre a perspectiva socioambiental, ver: VIEIRA, Paulo Freire. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez/UFSC, 1995. p. 49; HANNIGAN, John. *Environmental Sociology*. 2. ed. New York: Routledge, 2006. Também as obras de Ulrich Beck e Anthony Giddens citadas no item 1.2.2.

¹⁹¹ Sobre os debates teóricos acerca da relação homem-natureza, ver: LEOPOLD, Aldo. *A Sand Country Almanac, with Essays on Conservation from Round River*. Nova York: Oxford University Press, 1970; NAESS, Arne; SESSIONS, George. *Basic Principles of Deep Ecology. Ecophilosophy*, v. 6, 1984; SINGER, Peter. *Ética Prática*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998; UNGER, Nancy Mangabeira. *O encantamento do humano: ecologia e espiritualidade*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000; THOMAS, Keith. *O homem e o mundo natural*. Tradução de João Roberto Martins Filho. 1. reimp São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

¹⁹² Adota-se a definição de transdisciplinaridade de Leff: “A transdisciplinaridade pode ser definida como um processo de intercâmbio entre diversos campos e ramos do conhecimento científico, nos quais uns transferem métodos, conceitos, termos e inclusive corpos teóricos inteiros para outros, que são incorporados e assimilados pela disciplina importadora, induzindo um processo contraditório de avanço retrocesso do conhecimento, característico do desenvolvimento das ciências”. LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 83.

Seguindo-se às considerações preliminares, passa-se a abordar, de imediato, o meio ambiente sob o enfoque do Direito¹⁹³, reconhecendo-se (e assumindo-se) o risco de mera repetição da trajetória desenvolvida pelos manuais. Neste prisma, há que se destacar, primeiramente, o conceito legal constante da Lei n. 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, I¹⁹⁴:

Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹⁹⁵.

Em que pese a existência de crítica quanto à falta de clareza da definição - haja vista o caráter tecnicista e a excessiva abrangência¹⁹⁶ -, bem como constituir-se em conceito jurídico indeterminado¹⁹⁷, referida lei, no entendimento majoritário da doutrina nacional, apresenta acentuada amplitude normativa. Decorrencia esta de

¹⁹³ Vale mencionar que muitos autores consideram a expressão “meio ambiente” um pleonismo, justificando que os termos significariam sinônimos, embora tenha sido assim incorporada à legislação. Entre eles: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 69; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 19; GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito fundamental ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 13; LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 69; ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002. p. 161. Voz dissonante é a de Rodrigues, que entende ser o alcance da expressão “mais largo e mais extenso do que o de simples ambiente”. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 64. No mesmo sentido MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. 4. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 110.

¹⁹⁴ Foi o dispositivo recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

¹⁹⁵ Registre-se, também, o texto dos demais incisos do art. 3º, da Lei n. 6.938/81, vez que as definições adotadas também não se restringem ao ambiente natural: “II – degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente; III – poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lacem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.

¹⁹⁶ Para uma análise crítica do conceito, ver: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. p. 155-156. Segundo o citado autor, o conceito legal infra-constitucional “tem uma matriz claramente tecnocrática e não política”, sendo, deste modo, incompatível com o conceito traçado em âmbito constitucional (art. 225, CF/88), vez que este apresenta “conotação essencialmente política e, portanto, cultural”, ao configurar um direito fundamental a ser desfrutado pelos indivíduos.

¹⁹⁷ Entende-se por conceitos jurídicos indeterminados “[...] aqueles cujos termos são ambíguos ou imprecisos – especialmente imprecisos – razão pela qual necessitam ser completados por quem os aplique. Nesse sentido, talvez pudéssemos referi-los como conceitos carentes de preenchimento com dados extraídos da realidade”. GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 72.

realçar a relação homem-meio natural¹⁹⁸, bem como incorporar fenômenos variados, contrapondo-se ao conceito restrito, como expressão tão somente dos recursos naturais¹⁹⁹. A título meramente ilustrativo, em defesa deste argumento, transcreve-se a tão difundida lição de Silva a respeito:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza, artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arquitetônico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas²⁰⁰.

No mesmo sentido, como esforço de sistematização das perspectivas que orbitam as interpretações do conceito em debate, traz-se a manifestação de Milaré:

Numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e suas relações com e entre os seres vivos. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não seja relacionado com os recursos naturais. Numa concepção ampla, que vai além dos limites fixados pela Ecologia tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema, de um lado com o meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo,

¹⁹⁸ Alguns dos autores que entendem ter a legislação adotado a perspectiva antropocentrismo: FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. p. 15; ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: uma abordagem conceitual*. p. 168; SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. p. 4; MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. p. 113; LEITE, José Rubens Morato. Introdução ao conceito jurídico de meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias. BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.) *O Novo Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. pp. 54-55. Também, como fundamento desta posição, o conteúdo do Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Rodrigues faz interpretação distinta ao afirmar ter o legislador infra-constitucional adotado visão teleologicamente biocêntrica (relativa à salvaguarda da “vida em todas as suas formas”) e ontologicamente ecocêntrica (ao tutelar o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica”), mas com a colocação do homem como personagem central. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. p. 65-66. No mesmo sentido, BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 3, v. 9, jan./mar. 1998, p. 05-52. p. 48.

¹⁹⁹ A fim de evitar a reprodução dos diversos posicionamentos, limita-se a citar alguns dos autores que se posicionam pela interpretação ampla do conceito de meio ambiente constante da Lei n. 6.038/81: MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 140; FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 15; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. p. 21; LEITE, José Rubens Morato, *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 78; CUSTÓDIO, Helita Barreira. Normas de proteção do patrimônio cultural brasileiro em face da Constituição Federal e das normas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n.6, abr./jun. 1997. p. 17-39; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 19.

²⁰⁰ SILVA, José Afonso da Silva. *Direito ambiental constitucional*. p. 20.

pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora, e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções. Em outras palavras, quer-se dizer que nem todos os ecossistemas são naturais, havendo mesmo quem se refira a ‘ecossistemas naturais’ e ‘ecossistemas sociais’²⁰¹.

Destaque-se que a adoção da interpretação extensiva impele a um esforço de harmonização entre os demais valores jurídicos inseridos no plano constitucional. Daí falar-se, tal qual consta dos trechos transcritos, sob o ponto de vista sistêmico, estarem compreendidas no conceito integral/unitário as seguintes dimensões: meio ambiente natural (tutelado diretamente, dentre outros dispositivos, pelo art. 225, CF/88, especialmente *caput*; §1º, incisos I, III e VII; §4º), cultural (previsão constitucional expressa do art. 216)²⁰², artificial (com tutela decorrente, sobretudo, do art. 182) e do trabalho (art. 200, VIII, CF/88)²⁰³. No que diz ao objeto da presente exposição, ressalta-se aqueles que informam a política urbana, ao que se passará à análise nos itens seguintes.

Há que se atentar, porém, à polêmica relacionada à adoção do posicionamento amplo relativamente à noção jurídica como passível de configurar risco de suposta perda de objetividade e parâmetro para o debate. Para tanto, Leite recorre às reflexões de Canotilho, no sentido de que se estaria

correndo risco da alquimia ecológica transmutar os problemas sociais, culturais e econômicos (ambiente social), biológicos e ecológicos (ambiente natural) em problemas jurídicos do ambiente. Do ambiente transita-se para a *ambience* sociopolítica, sem que os

²⁰¹ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. p. 52-53. O mesmo autor afirma que “A Lei 6.938/81, ao abrigar na definição de recursos ambientais os elementos da biosfera, ampliou acertadamente o conceito de meio ambiente, não atando-o exclusivamente aos recursos naturais, levando em conta, ao revés, inclusive o ecossistema humano”. Ibidem, p. 116. Registre-se que a Declaração do Meio Ambiente firmada na Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo (1972) já fazia referência ao meio ambiente artificial como parte das questões ambientais globais, o que se infere, exemplificativamente, dos Princípios 15 e 16. Da mesma forma, a Carta de Paris, resultante da Convenção da ONU sobre a salvaguarda do patrimônio mundial, cultural e natural, de 16/11/1972, afirma visão sistêmica do meio ambiente (natural, cultural, artificial), em especial os arts. 1º e 2º. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=244>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

²⁰² Ver: MARCHESAN, Ana Maria. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

²⁰³ Ver: ROCHA, Júlio César de Sá da. *Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: dano prevenção e proteção jurídica*. São Paulo: LTr, 1997.

específicos problemas jurídicos do ambiente surjam com contornos nítidos”²⁰⁴.

Resolve a questão afirmando que os entraves da conceituação jurídica de meio ambiente decorrem das crescentes transformações “na órbita da problemática ambiental”, sendo necessária alguma cautela na adoção da visão ampla. Mas é, ainda, a opção mais adequada, vez que abarca os vários elementos culturais (componentes ambientais humanos), os quais não poderiam ser excluídos da definição²⁰⁵.

Como contraponto à posição pela elasticidade do conceito de meio ambiente, é de ser notado o entendimento dissidente de Rodrigues. Desenvolve argumentação no sentido de que tanto sob o aspecto de uma interpretação sistemática do texto constitucional²⁰⁶, quanto pelo conteúdo das normas que versam sobre ambiente²⁰⁷, estariam estas reservadas tão somente ao que se denomina meio ambiente natural. Ou seja, teria o legislador optado por “isolar” o meio ambiente (natural, no caso) dos demais ecossistemas artificiais (urbano, cultural e até mesmo o meio ambiente do trabalho no artigo 200, VIII)”²⁰⁸, identificando como bem jurídico imaterial objeto de tutela do Direito Ambiental apenas o equilíbrio ecológico²⁰⁹.

²⁰⁴ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 80. Cita a fonte: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Procedimento administrativo e defesa do ambiente. *Revista de Legislação e Jurisprudência Coimbra*, n. 3799, p. 289-290, 1991.

²⁰⁵ Ibidem, p. 80.

²⁰⁶ Nesse sentido, argumenta que, apesar de meio ambiente e bens culturais estarem insertos sob o mesmo título (Título VIII - “Da Ordem Social”), recebem tratamento em capítulos apartados: o primeiro no Capítulo VI, e os segundos no Capítulo III. Já os dispositivos sobre a política urbana merecem atenção no Capítulo II, do Título VII (“Da Ordem Econômica e Financeira),

²⁰⁷ Segundo o autor, todas estariam voltadas à tutela exclusiva do meio ambiente natural, a exemplo dos seguintes dispositivos: art. 225, §1º, I, II, III, VII, CF/88. É esta interpretação resultado, em verdade, do entendimento que expressa pela adoção de uma concepção normativa restrita de meio ambiente, biocêntrica/ecocêntrica.

²⁰⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de Direito Ambiental*. Vol. 1. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 64. Corroborando com o entendimento do autor, cita-se a posição dos autores portugueses Santos, Dias e Aragão, os quais também optam por uma noção estrita, ao afirmar que o núcleo central da noção jurídica de meio ambiente são os elementos naturais. Os componentes ambientais humanos estariam a cargo de outros ramos do Direito, exemplificativamente, os Direitos Urbanístico, Econômico e do Trabalho. SANTOS, Cláudia Maria Cruz. DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo. ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Coimbra: Universidade Aberta, 1998. p. 24.

²⁰⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. p. 71.

Este o seu argumento ao afirmar que a adoção de um conceito amplo seria prejudicial à tutela pretendida, vez que resultaria em condicionamento a outras disciplinas:

Em outras palavras, a inexistência de uma definição precisa, que identifique concreta e juridicamente qual o bem ambiental, não permite que ele seja tratado como um direito autônomo, justamente porque a sua proteção seria fracionada nos diversos direitos que garantem o bem-estar e a qualidade de vida.

[...] Com isso não queremos negar a existência de um meio ambiente artificial ou *ecossistema social*, como contraponto ao meio ambiente natural. Porém, o que se pretende dizer é que o “meio ambiente artificial” encontra sua tutela em outras disciplinas, tais como o Direito Urbanístico, o Direito Econômico, o Direito do Trabalho, e que em todos esses casos o fim almejado é a proteção e a manutenção da qualidade de vida do indivíduo relativamente ao entorno que o cerca. Enfim, quando o objeto de tutela é o equilíbrio ecológico, independentemente do entorno, do sítio ou do lugar em que esteja, a disciplina ficará por conta e a cargo do Direito Ambiental²¹⁰.

Superada a descrição do debate existente em torno das visões ampla ou restrita, finalmente, não se pode furtar à análise a tutela constitucional relativa à matéria, acompanhada das implicações interpretativas decorrentes. Esclarece-se que estas serão aqui somente pontuadas de modo objetivo, vez que demandam estudo aprofundado face à complexidade das temáticas envolvidas²¹¹. Afinal, se estendem desde a verificação da conveniência de previsão desta natureza e dos critérios de efetividade das normas constitucionais²¹², até o estudo do processo de “ecologização” ou “esverdeamento” da Carta Política brasileira e dos modelos constitucionais estrangeiros.

Limita-se, deste modo, ao esclarecimento de que a CF/88 dedica, em diversos momentos de seu texto, inúmeros dispositivos relacionados à proteção

²¹⁰ Ibidem, p. 70 e 79.

²¹¹ Para uma análise qualificada dos aspectos constitucionais da proteção ambiental, ver: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

²¹² Para estudo detido sobre a efetividade das normas constitucionais – envolvendo elementos como (1) programaticidade ou eficácia plena e aplicabilidade imediata; (2) normatividade e vinculatividade; (3) proibição de retrocesso; (4) interpretação em conformidade com a Constituição -, ver: BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo Saraiva, 1996; BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros. 13. ed. 2003; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2003; SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998; _____. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ambiental, contemplando normas das mais distintas naturezas²¹³. Daí falar-se na existência de uma “ordem pública ambiental”²¹⁴. Em razão da análise conceitual proposta, destaca-se o art. 225, que, inserto no Título VII (“Da Ordem Social”), compõe capítulo próprio para a temática (Capítulo VI - “Do Meio Ambiente”), sendo o núcleo central. Esta a redação do *caput*:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo ou preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na análise do conteúdo, atente-se, primeiramente, ao que diz respeito à abordagem do meio ambiente conforme a teoria do macrobem. Significa dizer, consoante Leite, verificar-se na legislação a adoção de “visão globalizada e integrada”, vez que não são enumerados os elementos corpóreos que o compõem, como fauna, flora, água, ar, solo e patrimônio cultural²¹⁵. Ou seja, o macrobem ambiental não se confunde com os componentes singulares que o formam – os ditos microbens, dotados de regime protetivo próprio - embora indissociável destes,

²¹³ Extrai-se de uma leitura sistemática, exemplificativamente: art. 5º, XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, I a VII, IX a XI, §§ 1 e 2; art. 21, XIX, XX, XXIII, “a”, “b” e “c”, XXV; art. 22, IV, XII, XXVI; art. 23, I, III, IV, VII, IX, XI; art. 24, IV, VII, VIII; art. 43, §2, IV e §3; art. 49, XIV, XVI; art. 91; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, §§3 e 4; art. 176; art. 182; art. 186; art. 200, VII e VIII; art. 216, V e §§1, 3, 4; art. 225; art. 231; art. 232.

²¹⁴ Conforme Benjamin: “Ordem, porque se atribui organicidade, coerência interna, coercitividade externa e direção finalística; ordem porquanto integra em um só sistema determinações negativas (de não-fazer) e imposições positivas (de fazer); ordem, finalmente, pois que indica a imposição de limites estatais, que colimam curar a desordem derivada do exercício abusivo das chamadas liberdades privadas, em especial daquelas associadas ao direito de propriedade e à livre iniciativa, referidos, respectivamente, nos arts. 5º, XXII, e 170, *caput*, da Constituição. [...] A ordem é pública porque instituída em favor de todos e contra todos, não sendo ditada pelo mercado ou pela autonomia da vontade individual (ordem provada). Pública, ainda, porquanto exprime um conjunto de regras jurídicas de interesse público ‘aplicáveis de ofício’ pelo juiz. [...] A ordem pública é ambiental, já que não está mais – exclusivamente – conectada aos elementos ou componentes pulverizados da natureza (como as florestas, fauna ou águas), mas dotada de enfoque holístico e autônomo, em que os fragmentos são apreciados e salvaguardados a partir do todo. Ordem ambiental, assim, substitui a desordem ecológica, subproduto do vazio constitucional, que marcava as constituições anteriores”. BENJAMIN, Antonio Herman. A constitucionalização do ambiente e a ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130. p. 122.

²¹⁵ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 81-82. Ver também: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). *Função Ambiental. Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.75.

configurando-se como bem incorpóreo e imaterial²¹⁶. No mesmo sentido, ainda que não se utilizando de igual terminologia, Rodrigues fala na identificação, a partir da previsão constitucional, de um “direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um bem jurídico imaterial e autônomo que a todos é dada a oportunidade de uso e fruição comum [...]”²¹⁷.

Em segundo lugar, o meio ambiente, como bem jurídico, configura-se, consoante o texto constitucional, como bem de uso comum do povo (*res communes omnium*)²¹⁸. Implicada está na questão uma nova compreensão da noção de bem público apresentada pelo Código Civil brasileiro (arts. 98 e 99, I)²¹⁹, refletindo na revisão da natureza jurídica dos bens elencados no art. 20 da CF/88²²⁰. Isto porque a disciplina do bem ambiental não se enquadra na clássica dicotomia público/privado²²¹.

Significa dizer que está sob a égide do regime jurídico de direito público, mas, por apresentar em sua estrutura as características de indivisibilidade do objeto (critério objetivo) e indeterminabilidade dos titulares (critério subjetivo), define-se

²¹⁶ Importante a distinção, aqui, entre bem ambiental e recurso ambiental. Nesse sentido, o art. 225 refere-se à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, ao macrobem ambiental autônomo e imaterial. Os recursos ambientais vêm definidos no art. 3º, V, da Lei 6.938/81, como “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”. Nas palavras de Milaré: “Se o meio ambiente, em seu todo, é um bem “maior” e difuso – por conseguinte intangível –, os seus componentes vêm a ser bens ‘menores’ e, em contrapartida, concretos e tangíveis”. MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. p. 199.

²¹⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. p. 72.

²¹⁸ Refere-se ao magistério de Meirelles a respeito: “no uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi* –, razão pela qual ninguém tem o direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 525.

²¹⁹ “Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. “Art. 99. São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”.

²²⁰ Silva fala, a respeito da questão, na existência de uma terceira categoria de bem, os bens de interesse público, onde inserido o meio ambiente. Segundo sua análise, corresponderiam a bens tanto públicos quanto privados cujas características os colocariam sob disciplina específica destinada à consecução de um “fim público”. Assim, justificado o controle sobre sua circulação e uso. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. p. 56.

²²¹ Elementos para a orientação do debate sobre a superação desta dicotomia podem se encontrados em SARLET, Ingo (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

como bem difuso (Lei. n. 8.078/1990, art. 81, I)²²². Ou seja, sua titularidade recai sobre a coletividade, embora esteja sob a gestão da administração pública, com tutela compartilhada entre ambos²²³. Desta feita, não pode ser enquadrado como patrimônio público²²⁴.

Como terceiro aspecto, “cria-se para o Poder Público um dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, isto é, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente”²²⁵. Ou seja, não mais se está na esfera da discricionariedade administrativa face à situação que demande a atuação do poder público na proteção do meio ambiente²²⁶, sendo obrigatória a intervenção estatal na matéria através de prestações positivas²²⁷. Mas, também ao particular é direcionada a norma, vez que, pelo mandamento

²²² Art. 81, parágrafo único, I: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Sua tutela está prevista na Lei. 7.347/85, art. 5º.

²²³ É o posicionamento da doutrina nacional, a exemplo de RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. p. 81; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 6, n. 22, abr./jun. 2001. Editora Revista dos Tribunais. p. 62-80.

²²⁴ O esclarecimento de Leite: “Na concepção de microbem ambiental, isto é, dos elementos que o compõem (florestas, rios, propriedade de valor paisagístico etc.), o meio ambiente pode ter o regime de sua propriedade variado, ou seja, pública e privada, no que concerne à titularidade dominial. Na outra categoria, ao contrário, é um bem qualificado como de interesse público; seu desfrute é necessariamente comunitário e destina-se ao bem-estar individual”. LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 85.

²²⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. p. 155.

²²⁶ Quanto à aplicação da discricionariedade no Direito Ambiental, ver: KRELL, Andréas J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. Ainda sobre o tema, no Direito Administrativo, ver: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. 6. tr. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. Este autor assim conceitua a discricionariedade dos atos administrativos: “Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair, objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente”. *Ibidem*, p. 48.

²²⁷ A respeito, o entendimento de Benjamin: “Da intervenção excepcional e pontual, típica do modelo liberal, passa-se à intervenção imposta e sistemática” [...]. Daí que ao Estado não resta mais do que uma única hipótese de comportamento: na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico [...]. É desse modo que há de ser entendida a determinação de que todos os órgãos públicos levem em consideração o meio ambiente em suas decisões (art. 225, *caput*, e §1º, da Constituição brasileira), adicionando a cada uma das suas missões primárias – não por opção, mas por obrigação – a tutela ambiental. No Brasil, o desvio desse dever pode caracterizar improbidade administrativa e infrações a tipos penais e administrativos”. BENJAMIN, Antonio Herman. A constitucionalização do ambiente e a ecologização da Constituição brasileira. 74-75.

constitucional, é, igualmente, titular do dever de defesa e preservação do meio ambiente. Ou seja, há responsabilidade partilhada entre Estado e sociedade nesta tarefa.

Conforme Benjamin, autor que fala no “estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, base do regime de explorabilidade limitada e condicionada”,

Trata-se de um dever constitucional auto-suficiente com força vinculante plena, dispensando, na sua aplicação genérica, a atuação do legislador ordinário. É, por outro lado, dever inafastável, tanto pela vontade dos sujeitos privados envolvidos como a pretexto de exercício de discricionariedade administrativa. Vale dizer, é dever que, na estrutura do edifício jurídico, não se insere na esfera da livre opção dos indivíduos, públicos ou não²²⁸.

Em quarto lugar, ressalta-se aspecto de maior relevo que diz com a caracterização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental²²⁹, ainda que não descrito no capítulo dedicado aos direitos individuais e coletivos (art. 5º, CF/88) ou no rol indicativo dos direitos sociais (arts. 6º e 7º, CF/88). Poder-se-ia alongar e aprofundar a discussão, sobretudo no que se refere às diversas teorias jurídicas dedicadas à fundamentação/justificação dos direitos fundamentais, ao reconhecimento do duplo caráter de direito subjetivo público e de direito objetivo²³⁰, ou, ainda, à distinção entre direitos e deveres ambientais²³¹ e à questão das gerações futuras como titulares de direitos²³². Mas, abdica-se da

²²⁸ Ibidem, p. 69-70.

²²⁹ Foi o meio ambiente elevado, em âmbito internacional, à categoria de direito fundamental pela Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, realizada em Estocolmo, em 1972, em seu Princípio 1: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras”.

²³⁰ Ver: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

²³¹ Ver: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. p. 377, 527 e 530.

²³² Ver: AYALA, Patryck de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade do risco global. In: FERREIRA, Helini Sivini; LEITE José Rubens Morato. *O estado de direito ambiental: tendências*. São Paulo: Forense Universitária, 2004.

análise pela limitação do espaço de discussão dada a complexidade do tema, bem como para se evitar a perda de foco do trabalho²³³.

Refere-se, tão somente e de modo meramente indicativo, que, ao ser elevado a tal categoria pela Carta Magna de 1988, passa a gozar de aplicabilidade imediata, consoante disposto no art. 5º, §1º²³⁴, bem como das prerrogativas de irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade²³⁵. Trata-se, ainda, de direito fundamental de terceira geração²³⁶, dada a sua difusidade, apresentando-se simultaneamente como social e individual. Estabelece-se, também, em relação a este “dever jurídico de natureza constitucional”, vinculação entre interesses públicos e privados, na medida em que demanda a ação positiva do Estado no fornecimento de meios e instrumentos para sua implementação, ao mesmo tempo em que determinada está a abstenção de práticas nocivas por parte da coletividade²³⁷.

2.1.2 A cidade como bem jurídico ambiental

Face à adoção da compreensão alargada do conceito normativo de meio ambiente, trabalhada no item precedente, bem como à admissão de suas distintas dimensões (natural, cultural, artificial e do trabalho), tratar-se-á, neste momento, da conceituação e caracterização do aspecto artificial ou meio ambiente urbano. Buscar-se-á tentativa de construção de um conceito jurídico que abarque o espaço

²³³ Remete-se para estudo às seguintes indicações: GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito Fundamental ao meio ambiente*; SENDIM, José de Souza Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998; BELLO FILHO, Ney de Barros. *Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado*. 2006. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Doutor em Direito. Orientador: Prof. Dr. Rogério Silva Portanova. UFSC. Florianópolis(SC).

²³⁴ Art. 5º, §1º: “As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata”.

²³⁵ Ver: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 166; OST, François. *O tempo do direito*. Tradução Élcio Fernandes. Bauru: Editora EDUSC, 2005.

²³⁶ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Ver também: PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *10 anos da ECO-92: o Direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002. p. 981-964. Também os seguintes autores se posicionam pelo reconhecimento como direito fundamental de terceira geração: BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. p. 569 e SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. p. 54.

²³⁷ LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 88.

construído como elemento merecedor de tutela ambiental. Afinal, a cidade, constituindo-se no principal habitat humano na atualidade, interage intensamente com o entorno e produz impactos ambientais específicos²³⁸, relacionando-se, enfim, diretamente com a sadia qualidade de vida e o bem-estar da população, bem como com a sustentabilidade dos recursos naturais.

Impende referir, de início, a tão citada conceituação de Silva quanto à noção de meio ambiente artificial, como sendo aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”²³⁹. Porém, atendendo-se à necessidade de bem identificar os elementos integrantes desta ambiência, cumpre fixar a conceituação de equipamento público urbano a partir da determinação legislativa. A definição legal para o termo – de maior tecnicidade do que a acima exposta - encontra-se expressa na Lei n. 6.766/1979 (Lei Federal de Parcelamento do Solo), em dois de seus dispositivos, quais sejam, art. 2º, §5º, quando da consideração dos elementos integrantes da infra-estrutura básica dos parcelamentos, e parágrafo único do art. 5º, onde consta a definição específica:

Art. 2º [...]

§5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação²⁴⁰.

Art. 5º [...]

Parágrafo único – Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica de gás canalizado²⁴¹.

Acrescente-se, também, a categoria de mobiliário urbano, vez que representa, igualmente, elemento característico integrante da paisagem urbana²⁴².

²³⁸ Vide item 1.3.2.

²³⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. p. 21.

²⁴⁰ A atual redação do dispositivo transcrito foi conferida pela Lei n. 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico (art. 55).

²⁴¹ Íntegra do texto da Lei. n. 6.766/1979 disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L6766.htm>>. Acesso em: 24 out. 2007.

²⁴² Definição de paisagem urbana encontra-se na Lei Municipal n. 8.279, de Porto Alegre/RS, em seu art. 4ª, como “o bem público resultante da contínua e dinâmica interação entre os elementos naturais, edificados ou criados e o próprio homem, numa constante relação de escala, forma, função e

Segundo Silva, “Mobiliário urbano são elementos de escala microarquitetônica integrantes do espaço urbano e que devem satisfazer os seguintes requisitos: I – ser complementares das funções urbanas; II – estar localizados em espaços públicos; III – estar disseminados no tecido urbano com área de influência restrita”. O autor explicita, ainda, as seguintes classes: anúncios, elementos de sinalização urbana, elementos aparentes da infra-estrutura urbana (como postes de rede de energia elétrica, de iluminação pública e telefônica, hidrantes, etc.), e serviços de comodidade pública (tais como cabinas telefônicas, caixas de correio, cestos de lixo, pontos de ônibus, sanitários públicos, dentre tantos outros)²⁴³.

Milaré apresenta, entretanto, sob enfoque da doutrina ambientalista, compreensão mais ampla para equipamento urbano, concluindo, ao final, pelo seu enquadramento como bem ambiental, justamente pelo caráter de uso e domínio públicos, bem como em razão da relação com a manutenção da qualidade de vida. Na sua lição:

[...] a expressão “equipamento urbano” abrange mais do que os chamados logradouros públicos constituídos por espaços abertos: inclui igualmente áreas construídas, fechadas ou semi-abertas, e destinadas ao uso público, concebidas para preencher algumas das funções da cidade, por exemplo, centros culturais, assistenciais, de educação e saúde, quando erguidos pelo Poder Público municipal e por ele mantidos. Ocorre que tais “equipamentos”, de propriedade, domínio e uso públicos, possuem duas características: relacionam-se com o bem-estar da população, influenciando significativamente o meio ambiente urbano e sua qualidade de vida; e gozam de proteção especial pelo seu caráter eminentemente público, constituindo assim uma categoria de bens ambientais urbanos (ao menos *lato sensu*), objeto de tutela ambiental (senão explícita, ao menos por analogia)²⁴⁴. (grifou-se)

movimento”. Íntegra do texto disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/lei_8279_ii.pdf>. Acesso em: 23 out. 2005. Com maior detalhamento, o conceito adotado pelo município de São Paulo/SP, na Lei Municipal n. 14.223/2006, art. 2º: “o espaço aéreo e a superfície externa de qualquer elemento natural ou construído, tais como água, fauna, flora, construções, edifícios, anteparos, superfícies aparentes de equipamentos de infra-estrutura, de segurança e de veículos automotores, anúncios de qualquer natureza, elementos de sinalização urbana, equipamentos de informação e comodidade pública e logradouros públicos”. Íntegra do texto disponível em: <www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092006L%20142230000>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁴³ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 314. Outro exemplo de definição e classificação de mobiliário urbano consta do art. 6º, *caput* e incisos, da Lei Municipal n. 8.279/1999, de Porto Alegre/RS.

²⁴⁴ MILARÉ. Édis. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. p. 272.

Atente-se, porém, a outro relevante aspecto que emerge do trecho supra mencionado, no diz com não se limitar o conceito sob análise à consideração dos seus elementos singulares ou bens materiais/físicos (edificações, equipamentos, mobiliário urbano) e recursos naturais impactados. Há que se envolver no debate da configuração do meio ambiente construído a noção de função social da cidade – que conduz à análise da conformação de um direito à cidade –, haja vista a percepção sistêmica que também se deve lançar sobre o estudo do universo urbano. Para tanto, analise-se, primeiramente, o capítulo constitucional destinado à Política Urbana Nacional, arts. 182 e 183, da Carta Política de 1988²⁴⁵.

Inicie-se pela análise da redação do *caput* do art. 182, vez que aí está a menção da matéria em plano constitucional, fixada como objetivo a ser alcançado pela política de desenvolvimento urbano:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Como conteúdo do *caput* do dispositivo supracitado, tem-se: (a) a necessidade de definição de uma política de desenvolvimento urbano, pela primeira vez mencionada em texto constitucional; (b) o poder público municipal como responsável por sua execução, representando fortalecimento do poder local, afinal, é a CF/88 que dota o Município de autonomia como ente federativo (art. 18); (c) a fixação de diretrizes gerais através de lei, o que veio a se concretizar com a aprovação da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); (d) o estabelecimento,

²⁴⁵ Abre-se parênteses para o registro de ser este capítulo constitucional fruto de intensa organização da sociedade civil durante a Assembléia Nacional Constituinte, decorrente da atuação de entidades e movimentos sociais comprometidos com a reivindicação dos direitos à moradia e à cidade (que iniciaram sua atuação nas década de 1960, retomando-a a partir de 1987, com a redemocratização do país). Reunidos no Fórum Nacional de Reforma Urbana, apresentaram a emenda popular PE-063, que, embora sofrendo profundas modificações, resultou na incorporação de importantes dispositivos, como, exemplificativamente, os referentes ao usucapião urbano e à função social da cidade e da propriedade urbana. Segundo Jardim, constitui inovação legislativa de relevância histórica, pois representa a introdução no plano constitucional das premissas básicas do Movimento Nacional de Reforma Urbana, assim sintetizadas: a) acesso igualitário aos bens e serviços; b) submissão do direito de propriedade à sua função social; c) o Estado deve garantir os direitos urbanos; d) regulação pública da produção privada, através do controle social do uso do solo urbano; e) reconhecimento da cidade enquanto totalidade; f) controle social e participação popular como condição básica da gestão democrática da cidade e g) a sustentabilidade ambiental. JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Regulamentação da Política Urbana e garantia do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumes Júris, 2007. p. 97-122. p. 97.

enquanto objetivo desta política, de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e (f) de garantir o bem-estar dos cidadãos.

Ainda, o mesmo artigo define, em seus §§ 1º ²⁴⁶ e 2º ²⁴⁷, o plano diretor como principal instrumento garantidor das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, vez que se assevera que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no instrumento, responsável por definir, em âmbito municipal, os limites, faculdades e obrigações envolventes da propriedade. Ou seja, “a reconhecida função social da *Cidade* se revela como um conceito a ser introduzido e mediado por um Plano Diretor, segundo as normas gerais estipuladas no Estatuto da Cidade”²⁴⁸.

Também o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), ao estabelecer as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, reafirma a vinculação de seus objetivos ao desenvolvimento da função social da cidade²⁴⁹. E, em seu art. 2º, I, traz alguns elementos para a formulação desta definição, ao mencionar a garantia ao direito a cidades sustentáveis, nestes termos:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A amplitude do significado de função social da cidade, na forma como expressa no texto constitucional, bem como do que se infere dos dispositivos do Estatuto da Cidade, implica no entendimento pela maior extensão da própria concepção de política de desenvolvimento urbano, segundo Gesta Leal:

A política urbana não considera exclusivamente a realidade urbana como, por exemplo, a organização espacial de uso do solo ou dos

²⁴⁶ §1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

²⁴⁷ §2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

²⁴⁸ WERNECK, Augusto. Função social da cidade. Plano diretor e favelas. A regulação setorial nas comunidades populares e a gestão democrática das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi. *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumes Júris, 2007. p. 123-142. p. 126.

²⁴⁹ Art. 2º, *caput*, da Lei n. 10.257/2001: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais [...]”.

equipamentos coletivos. Ela constitui uma síntese e reúne, em uma mesma preocupação, os elementos econômicos e sociais, a organização do espaço, os investimentos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas²⁵⁰.

A definição legal adotada pelo legislador nacional, de maior abrangência e completude, apresenta, em verdade, inspiração e fundamento no conteúdo de diversos documentos internacionais que traçam princípios e compromissos objetivando coordenar ações em âmbito internacional e local relativamente a questões urbanas, sobretudo os resultantes das Conferências da Organização das Nações Unidas sobre assentamentos humanos²⁵¹. Isto porque há o reconhecimento de que as condições dos assentamentos humanos determinam a qualidade de vida, bem como o grau de satisfação das necessidades básicas pelas populações, versando-se sobre as inúmeras dimensões da complexidade urbana, relativas a aspectos sociais, econômicos, éticos, culturais e ambientais.

Destaque-se a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976)²⁵², a Agenda 21 (1992)²⁵³, a Agenda Habitat (1996)²⁵⁴ e a Declaração sobre

²⁵⁰ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 155.

²⁵¹ O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UM-HABITAT) criou, em 1996, com sede no Rio de Janeiro, o Escritório Regional para a América Latina e Caribe. Informações disponíveis em <http://www.pnud.org.br/unv/projetos.php?id_unv=24>. Acesso em: 15 out. 2005.

²⁵² Elaborada quando da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), realizada em Vancouver, Canadá, no período de 31 de maio a 11 de junho de 1976. Versão oficial em língua inglesa disponível em <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf>. Acesso em: 15/10/2005. Tradução literal do documento para o português publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração em FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

²⁵³ Resultante da Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro (Brasil), em 1992. Tradução do documento para o português publicizada pelo Ministério do Meio Ambiente disponível em <www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575>. Acesso em: 24 out. 2007. Também foi elaborado durante a Eco-92 o “Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis”, estabelecendo os princípios básicos que devem nortear a política urbana: (1) direito à cidadania, (2) gestão democrática da cidade e (3) função social da cidade e da propriedade.

²⁵⁴ Resultante da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humanos (Habitat II), ocorrida em Istambul (Turquia), de 03 a 14 de junho de 1996. Versão oficial em língua inglesa disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf>. Acesso em: 15 out. 2007. Tradução literal do documento para o português publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração em FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio²⁵⁵. Especial atenção a referidos documentos, dos quais o Brasil é signatário, é conferida no item seguinte, cumprindo tão somente destacar aqui alguns elementos comuns a todos os textos no que diz com a configuração da função social da cidade e de um direito à cidade. Cite-se, num esforço de síntese, algumas indicações presentes no rol de princípios que os norteiam, dentre os quais: equidade, desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, melhoria da qualidade de vida, melhoria da qualidade econômica, social e ambiental dos assentamentos humanos, habitação adequada, infra-estrutura (água, saneamento, drenagem, manejo de resíduos sólidos), planejamento urbano, promoção da cidadania, participação, cooperação entre setores público, privado e comunitário²⁵⁶.

Mencione-se, também, outro documento de abrangência internacional, mesmo que não vinculado ao sistema das Nações Unidas e ainda em elaboração, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Trata-se de esforço conjunto de entidades da sociedade civil (movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de profissionais, redes nacionais e internacionais de entidades comprometidas com questões urbanas) reunidas desde o Fórum Social Mundial de 2001 para debater um “modelo sustentável de sociedade e vida urbana”. Transcreve-se excerto da redação provisória de seu Artigo I, a fim de se apresentar mais alguns aspectos da configuração deste direito,

²⁵⁵ Constitui-se na Resolução S25.2 das Nações Unidas, aprovada em Sessão Especial da Assembléia Geral, realizada em Nova York, em junho de 2001 (Istambul + 5). Versão oficial em língua inglesa disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2071_246_A_RES_S25_2.doc>. Acesso em 15 out. 2007. FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

²⁵⁶ Transcreve-se, a título de ilustração, parte do princípio descrito no item 27, do Capítulo II, da Agenda 21: “Assentamentos humanos equitativos são aqueles em que todas as pessoas, sem discriminação de qualquer tipo quanto à raça, cor, sexo, língua, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status, têm acesso igual à moradia, infra-estrutura, serviços de saúde, água e alimentação adequadas, educação e espaços abertos. Além disso, tais assentamentos humanos proporcionam oportunidades iguais para uma vida produtiva e escolhida livremente, igual acesso a recursos econômicos, incluindo direito à herança, à posse da terra e outras propriedades, crédito, recursos naturais e tecnologias apropriadas; oportunidades iguais para o desenvolvimento pessoal, espiritual, religioso cultural e social; oportunidades iguais para a participação em processo decisórios, direitos e obrigações iguais no que diz com respeito à conservação e ao uso dos recursos naturais e culturais; e igual acesso a mecanismos de garantia de que direitos não serão violados [...]”. FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007. p. 27.

[...] O direito à cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural [...].

Quanto aos princípios do direito à cidade (Artigo II), o documento afirma, dentre outros (exercício pleno da cidadania e a gestão democrática da cidade; igualdade, não discriminação; proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; compromisso social do setor privado, impulso à economia e a políticas impositivas e progressivas), a função social da cidade e da propriedade, nestes termos:

A cidade tem como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade, a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios e de seus habitantes, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, e respeito à cultura e sustentabilidade ecológica; o bem estar de todos seus habitantes em harmonia com a natureza, hoje e para as futuras gerações²⁵⁷.

A abrangência da definição expressa na formulação supracitada resume-se na manifestação de Saule Júnior para o conteúdo de um direito à cidade:

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável²⁵⁸. [...] As funções sociais da cidade se configuram como interesses difusos, sendo que essas funções serão desenvolvidas de forma plena quando houver a redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza, promoção da justiça social [com fundamento no art. 3º, III, CF/88] e melhoria da qualidade

²⁵⁷ Versão do texto produzida no Fórum Social Mundial realizado no ano de 2005. Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=749>. Acesso em: 15 out. 2007.

²⁵⁸ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997. p. 22.

de vida urbana, de modo que todos tenham direito à cidade mediante o acesso a moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde²⁵⁹.

Há que se perquirir, também, após explanação acerca dos dispositivos legais, a natureza jurídica da função social da cidade, para além de constituir-se em objetivo da política de desenvolvimento urbano. Vale-se, para tanto, da conclusão do mesmo autor a fim de afirmar a sua compreensão enquanto interesse difuso, vez que caracterizadas a indivisibilidade de seu objeto e a indeterminabilidade dos titulares, nestes termos:

As funções sociais da cidade, na verdade, são interesses difusos, pois não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades, os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes, têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial, a relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade, que é um bem de vida difuso.

A função social da cidade deve atender os interesses da população de ter um meio ambiente sadio e condições dignas de vida, portanto, não há como dividir essas funções entre pessoas e grupos pré-estabelecidos, sendo seu objeto indivisível²⁶⁰.

Conseqüência imediata, advém o questionamento acerca da extensão jurídica da expressão “direito à cidade” inserida no ordenamento, se considerada mera diretriz geral ou, de outro modo, verdadeiro direito constituído do cidadão. Como conclusão do até então exposto, bem como decorrência da redação do Estatuto da Cidade (art.2º, I), tem-se claramente assegurado um direito à cidade (as implicações jurídicas da adjetivação “sustentável” serão tratadas a seguir). Ainda, configura-se como direito de natureza difusa, haja vista a difusidade dos destinatários e a indivisibilidade do objeto, consoante argumento já aduzido no excerto acima transcrito.

Acrescente-se, também, a respeito da abrangência e indeterminabilidade dos destinatários deste direito, interpretação conjunta entre o parágrafo único do art. 1º, do Estatuto da Cidade, e o art. 225, da CF/88. Afinal, o primeiro dispositivo, ao afirmar o estabelecimento pelo diploma legal referido de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo,

²⁵⁹ Ibidem, p. 76.

²⁶⁰ Ibidem, p. 61.

da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, aproxima-se do conteúdo da regra geral constitucional de tutela do meio ambiente, art. 225, que assegura a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”²⁶¹.

Por fim, afirma-se seu status de direito fundamental (ainda que não mencionado no rol constitucional dos direitos e garantias fundamentais, tal qual ocorre com o direito ao meio ambiente), vez que, consoante definição legal apresentada pelo texto do art. 2º, I, Estatuto da Cidade, resulta da conjugação de inúmeros direitos enumerados no Título II da Constituição Federal. Nesse sentido, a conclusão de Tietzmann e Silva:

Assim, o direito à terra urbana ou à moradia encontram-se nas disposições relativas ao direito de propriedade (art. 5º, *caput* e incisos XXII, XXIII, XXIV, XXVI), enquanto que o saneamento ambiental, a infra-estrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho, o lazer, no quadro dos direitos sociais (art. 6º, *caput*). A garantia desses direitos às gerações presentes e futuras, por sua vez é tratada pelo art. 225, o qual, mesmo não estando fisicamente junto aos direitos fundamentais enumerados pela Carta de 1998, dispõe de um tal status. Conclui-se daí que o direito às cidades sustentáveis estabelecido pelo Estatuto da Cidade configura de fato um novo direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro²⁶².

Desta feita, pode-se afirmar que o pleno desenvolvimento da função social da cidade corresponde à garantia do direito à cidade, ou seja, a cidade cumpre sua função social quando aos cidadãos é permitido o exercício dos direitos urbanos²⁶³, refletidos no acesso aos bens e serviços identificados nos documentos internacionais e nos dispositivos do Estatuto da Cidade. Significa dizer que será determinada pelo exercício das funções e dinâmicas urbanas, ou, melhor, “a cidade não será vista com o local onde se vive, mas de modo mais integrado entre as

²⁶¹ Tema abordado no item 2.1.1.

²⁶² SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 11, n. 43, jul.-set. 2006. Revista dos Tribunais. p. 133-176. p. 150.

²⁶³ ROCHA, Júlio César de Sá da. Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 4, n. 14, abr.-jun. 1999. Revista dos Tribunais. p. 103-112. p. 109.

funções que ela exerce e suas dinâmicas – econômica, social, cultural”²⁶⁴ e, acrescente-se, ambiental.

Presente, ainda, em todos os documentos internacionais, bem como nos dispositivos legais do ordenamento jurídico pátrio, o desenvolvimento sustentável como diretriz do desenvolvimento urbano. Acrescente-se, portanto, a função ambiental da cidade, como elemento integrante de sua função social, relativo à promoção da qualidade de vida de seus habitantes e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como dos ambientes natural, cultural e do trabalho, com ênfase na responsabilidade intergeracional. Porém, esta será matéria tratada mais detidamente no item subsequente.

Noutro sentido, impende referência à decorrente proteção do meio ambiente urbano como reflexo da tutela destinada a seus elementos, o que se faz por meio de breve indicação sistemática do elenco da demais legislação incidente, de ordem tanto ambiental quanto urbanística, sem pretensão de listagem exaustiva. Cite-se, exemplificativamente:

(a) Ordenação do uso e ocupação do solo: função social da propriedade e da cidade (art. 5º, XXII e XXIII; art. 182 e 183, da CF/88); Lei 6.766/1979²⁶⁵; plano diretor municipal (art. 182, da CF/88; arts. 39-42, da Lei 10.257/2001); Códigos municipais de Obras e Edificações; leis de zoneamento; Decreto-Lei n. 1.413/1975, que dispõe sobre a poluição causada por atividades industriais²⁶⁶; Lei n. 6.803/1980,

²⁶⁴ SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. p. 136.

²⁶⁵ Está em processo de revisão através do Projeto de Lei n. 3.057/2000, intitulado “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana”, cujo texto encontra-se disponível em <www.camara.gov.br/>. O PL, de autoria do Deputado Bispo Wanderval (hoje já contando com diversos substitutivos) e em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal dos Deputados, objetiva integrar as intervenções de natureza urbanística e ambiental nos procedimentos de parcelamento do solo e regularização fundiária. Porém, é objeto de severas críticas em razão de promover alterações nas Leis n. 4.771/65 (Código Florestal) e n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Alguns dos inúmeros pontos polêmicos: (1) promove alteração no procedimento de licenciamento ambiental, com atribuição ao Município da competência para licenciar sem a definição de critérios específicos (art. 3º, XXI ou XIX); (2) cria licença integrada, com avaliação conjunta de questões urbanísticas e ambientais (art. 3º, XXIII ou XX); (3) contraria o art. 2º, parágrafo único, do Código Florestal, ao determinar que as APP's em área urbana terão faixa mínima de 15 metros ao longo dos cursos de água de até 2 metros de largura (art. 13, I, e art. 152, §1º); (4) bem como ao autorizar a utilização de APP como área de lazer em parcelamentos e condomínios (art. 14) e (5) ao consentir parcelamentos em topos de morros (art. 8º).

²⁶⁶ Ver artigos 3º e 4º. “Art. 4º. Nas áreas críticas, será adotado esquema de zoneamento urbano, objetivando, inclusive, para situações existentes, viabilizar alternativa adequada de nova localização, nos casos mais graves, assim como, em geral, estabelecer prazos razoáveis para a instalação dos equipamentos de controle da poluição”.

que estabelece diretrizes para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição; demais leis estaduais e municipais de uso do solo;

(b) Gestão das regiões metropolitanas: art. 25, §3º, CF/88²⁶⁷, Lei Complementar n. 14/1973²⁶⁸; Lei Complementar n. 20/1974²⁶⁹; demais constituições e leis estaduais que definem e instituem regiões metropolitanas;

(c) Patrimônio cultural: art. 216, CF/88²⁷⁰; Decreto-Lei n. 25/1937²⁷¹; art. 1º, IV, da Lei n. 7.347/1985²⁷²;

(d) Recursos Hídricos: art. 21, XIX, CF/88; Lei n. 9.433/1997²⁷³; Decreto n. 5.440/2005²⁷⁴;

(e) Poluição sonora: art. 3º, III e alíneas, da Lei n. 6.938/1981²⁷⁵ e diversas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente que dispõem sobre critérios e

²⁶⁷ Art. 25, CF/88: “§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

²⁶⁸ Com fundamento no texto constitucional de 1969 (que atribuía à União competência para a instituição de regiões metropolitanas), estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Íntegra do texto de lei disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁶⁹ Institui a região metropolitana do Rio de Janeiro. Íntegra do texto de lei disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁷⁰ “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, os quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico [...]”.

²⁷¹ Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, definido, em seu art. 1º, como “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”. Ainda, consoante §2º, “equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana”. Íntegra do texto disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁷² Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Íntegra do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 24 out. 2007.

²⁷³ Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Íntegra do texto disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁷⁴ Estabelece definições e procedimentos sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano. Íntegra do texto disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5440.htm>. Acesso em: 23 out. 2007.

padrões de emissão de ruídos em decorrência de atividades (industriais, comerciais, sociais, recreativas), por eletrodomésticos e veículos automotores²⁷⁶;

(f) Poluição atmosférica: art. 3º, III e alíneas, da Lei n. 6.938/1981; Lei 8.753/1993 (dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores); diversas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente que dispõem sobre critérios e padrões de emissão de poluentes atmosféricos por fontes fixas e por veículos automotores²⁷⁷;

(g) Poluição visual: art. 3º, III e alíneas, da Lei n. 6.938/1981 e legislação aprovada em âmbito municipal sobre ordenação da paisagem urbana, com destaque à Lei Municipal n. 8.279/1999, de Porto Alegre(RS)²⁷⁸ e à Lei Municipal n. 14.223/2006, de São Paulo(SP)²⁷⁹;

(h) Saneamento básico: Lei. n. 11.445/2007²⁸⁰; Resolução CONAMA n. 005/1988²⁸¹;

(i) Gestão de resíduos sólidos urbanos: diversas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente que dispõem sobre critérios e padrões definidores das

²⁷⁵ “Art. 3º - Para fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] III – poluição, a degradação ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”. Íntegra do texto disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 23 out. 2005.

²⁷⁶ Ver Anexo I.

²⁷⁷ Ver Anexo I.

²⁷⁸ Disciplina o uso do mobiliário urbano e veículos publicitários no município e dá outras providências. Íntegra do texto disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/lei_8279_ii.pdf>. Acesso em: 23 out. 2005.

²⁷⁹ Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana no município de São Paulo (“Cidade Limpa”). Íntegra do texto disponível em: <www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092006L%20142230000>. Acesso em: 23 out. 2005.

²⁸⁰ Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, considerado como o conjunto de infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, I, alíneas “a” a “d”). Íntegra do texto disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 23 out. 2005.

²⁸¹ Dispõe sobre o licenciamento de obras de saneamento básico (abastecimento de água, sistemas de esgotos sanitários, sistemas de drenagem e sistemas de limpeza urbana), para as quais seja possível identificar modificações ambientais significativas (art. 1º). Íntegra do texto disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/res/res88/res0588.html>. Acesso em: 23 out. 2005.

categorias, classificação de periculosidade e possibilidades de disposição de resíduos sólidos²⁸²;

(j) Crimes contra o ordenamento urbano: arts. 62 a 65, da Lei n. 9.605/1998²⁸³. Infrações administrativas contra o ordenamento urbano: arts. 49 a 52, do Decreto n. 3.179/1999²⁸⁴;

(l) Ação Civil Pública: art. 1º, VI, da Lei n. 7.347/1985²⁸⁵;

(m) Área de Preservação Permanente em área urbana: Código Florestal (Lei 4.771/1965); Resolução CONAMA n. 369/2006²⁸⁶;

(n) Estudo Prévio de Impacto Ambiental: art. 225, §1º, IV, da CF/88²⁸⁷; art. 9º, III, da Lei n. 6.938/1981²⁸⁸; Resolução CONAMA n. 001/1986²⁸⁹; Resolução

²⁸² Ver Anexo I.

²⁸³ Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, promovendo a tipificação de crimes contra o ordenamento urbano em seus arts. 62 a 65. Íntegra do texto disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9605.htm>>.

²⁸⁴ Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Em seus art. 49 a 52, comina sanções administrativas aos atos lesivos ao ordenamento urbano e ao patrimônio cultural. Íntegra do texto disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D3179.htm>>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁸⁵ Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Íntegra do texto disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em 24 out. 2007. Esclareça-se que a tutela da ordem urbanística através de ação civil pública foi incluída pelo art. 53, da Lei n. 10.257/2001. Este dispositivo restou, posteriormente, revogado, sendo a redação definitiva do art. 1º, da Lei n. 7.347/1985, conferida pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001.

²⁸⁶ Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP. Destaque-se o disposto no art. 2º, II, “c”, que caracteriza como interesse social a regularização sustentável de área urbana, caso em que poderá o órgão ambiental autorizar a intervenção prevista. Íntegra do texto disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res36906.html>>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁸⁷ Art. 225, §1º - “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: [...] IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

²⁸⁸ Art. 9º - “São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] III – a avaliação de impactos ambientais”.

²⁸⁹ Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação do EIA. Exemplificativamente, determina a obrigatoriedade de realização de estudo de impacto ambiental para obras como troncos coletores e emissários de esgotos sanitários (art. 2º, V); linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV (art. 2º, VI); aterros sanitários (art. 2º, X); distritos industriais e zonas estritamente industriais (art. 2º, XIII); projetos urbanísticos, acima de 100ha, ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes (art. 2º, XV). Ainda, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto deve considerar, além da análise dos meios físico e biológico, o meio sócio-econômico, considerado como “o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura (art. 6º, I, “c”). Íntegra do texto disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 23 out. 2007.

CONAMA n. 006/1987²⁹⁰; Resolução CONAMA n. 009/1987²⁹¹; Resolução CONAMA n. 237/1997²⁹², art. 4º, VI, da Lei. n. 10.257/2001²⁹³;

(o) Estudo de Impacto de Vizinhança: art. 4º, VI, e arts. 36 e 37, da Lei n. 10.257/2001.

Em conclusão ao exposto, tem-se que o meio ambiente no espaço urbano exige a incorporação de uma dimensão que extrapola a avaliação do ambiente natural (ar, água, solo, fauna e flora), ampliando-se de forma a integrar os elementos naturais, culturais e artificiais que interagem e interferem nas cidades, sempre se considerando a presença interventora do homem²⁹⁴. Conseqüentemente, a sua tutela, seja sob perspectiva urbanística ou ambiental, deve promover a proteção de seus aspectos fundamentais, envolvendo, sobretudo, o “controle da poluição em todos os níveis, preservação dos recursos naturais, restauração dos elementos destruídos, planejamento e proteção do patrimônio histórico e cultural”²⁹⁵.

Sob a perspectiva especificamente jurídica, como decorrência do reconhecimento da cidade como bem jurídico ambiental, ou seja, como integrante do patrimônio ambiental, tem-se:

(a) o entendimento do ambiente construído (com seus componentes materiais – edificações, equipamentos urbanos, mobiliário urbano -, bem como a própria função social da cidade) como bem de uso comum do povo;

(b) pertencente, portanto, à coletividade (ainda que pese sobre os “microbens” - edificações ou equipamentos urbanos - título de propriedade da União, Estados ou Municípios) e com caráter de uso e domínio públicos;

²⁹⁰ Estabelece as regras gerais para o licenciamento ambiental de obras de grande porte. Íntegra do texto disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0687.html>>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁹¹ Estabelece regras relativas à publicidade. Íntegra do texto disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em: 23 out. 2007.

²⁹² Íntegra do texto disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 23/10/2007. Segunda esta Resolução, deixa de ser obrigatória a realização de estudo por equipe técnica desvinculada do empreendedor.

²⁹³ Art. 4º - “Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) [...]”.

²⁹⁴ CARVALHO, Ana Luisa Soares de. PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Plano Diretor e proteção às ambiências urbanas como elemento do patrimônio cultural – A possibilidade de aplicação do princípio da precaução no caso de Porto Alegre*. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental (9.:2005:São Paulo, SP). Paisagem, Natureza e Direito/organizador Antonio Herman Benjamin. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde. 2. v. p. 447.

²⁹⁵ ROCHA, Júlio César de Sá da. *Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade*. p. 107.

(c) a compreensão do direito à cidade como direito fundamental difuso (transindividual e indivisível), simultaneamente individual e coletivo;

(d) incumbe, conseqüentemente, ao Poder Público e à coletividade sua preservação e manutenção²⁹⁶, reflexo da responsabilidade compartilhada pela tutela do meio ambiente, definida constitucionalmente;

(e) a existência de dever constitucional positivo da administração pública em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal) de atuar na defesa e preservação, seja através da elaboração legislativa, implementação de políticas públicas ou do poder de polícia.

2.1.3 Concepção de sustentabilidade urbana

Adverte-se que não se empreenderá, neste subitem, esforço no sentido de reproduzir, nem mesmo sucintamente, os discursos já bastante extensos acerca da formulação de desenvolvimento sustentável, suas possibilidades de operacionalização e/ou as críticas das quais é alvo²⁹⁷. Objetiva-se, em verdade, promover reflexão especificamente sobre as distintas compreensões de sustentabilidade²⁹⁸ aplicadas à ambiência urbana, limitação imposta pelo recorte

²⁹⁶ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. p. 273.

²⁹⁷ Sem aprofundar o exame da matéria, limita-se a algumas referências pontuais: (1) Declaração de Estocolmo (1972), Anexo I, II, 4; 8; 14; (2) Relatório do Clube de Roma, intitulado "Limites do Crescimento" (1972); (3) Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), adotada pela Resolução 41/1228 da Assembleia Geral da ONU; (4) Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Relatório Brundtland (1987), intitulado "Nosso Futuro Comum", documento portador do conceito mais difundido: "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades"; (5) Princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92): "Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste"; (6) Declaração de Johannesburg (2002), documento final da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10). Quanto às obras de maior repercussão nos primeiros traços da temática, tem-se: SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1989; _____. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, 1993. Ver, ainda, perspectiva crítica a partir da relação entre globalização e mercado em: GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. Tradução de Mila Frati. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 43-71.

²⁹⁸ Ao dissertar sobre o caráter controverso do conceito de desenvolvimento sustentável, o autor italiano Amedeo Postiglione refere que o termo "sustentável" é empregado em referência a vocábulos diversos (*allo "sviluppo", alla "economia", alla "società", al "mondo", all' "ambiente"*) ("environmental

proposto ao objeto do trabalho. Porém, sabendo-se, ainda assim, ser esta intenção por demais pretensiosa, sobretudo face ao caráter tormentoso do tema, entende-se mais prudente considerar este ensaio como tentativa de identificação de algumas balizas para a implementação de ações concretas por meio de políticas públicas na área, a partir do reflexo gerado no âmbito jurídico pela aplicação do conceito à gestão das cidades.

Sustentabilidade urbana nos debates internacionais

Identifica-se, primeiramente, a relevante atenção recebida pelo meio ambiente urbano nos recentes debates internacionais a partir de discussões pautadas pelas concepções de desenvolvimento e sustentabilidade²⁹⁹. Esclareça-se, entretanto, que, embora o conceito de cidade sustentável tenha se firmado somente a partir da década de 90, há contemporaneidade entre sua origem e o desenvolvimento das regras de direito ambiental, sobretudo em âmbito internacional e com ênfase às formulações em torno do desenvolvimento sustentável. Isto porque quando da emergência do movimento ecologista, nos anos 70, já se faziam presentes considerações acerca da degradação do espaço urbano³⁰⁰.

sustainability”). Porém, seria constante a referência a alguns pontos comuns: “(a) *la necessità di stabilire ‘limiti’ allo sviluppo attuale*; (b) *la necessità di dare un valore ‘economico’ alla natura*; (c) *la necessità di risolvere il problema della ‘disuguaglianza’ dello sviluppo tra Paesi ricchi e Paesi del Sud del Pianeta*; (d) *la necessità di proteggere le ‘risorse comuni’ fuori della giurisdizione degli presenti*; (e) *la necessità di garantire una ‘qualità della vita’ accettabile alle generazioni presenti*; (f) *la necessità di assicurare la ‘vita alle generazioni future’*”. POSTIGLIONE, Amedeo. *Giustizia e Ambiente Globale – Necessità di una Corte Internazionale*. Milano: Giuffrè Editore, 2001. p. 17.

²⁹⁹ Tietzmann faz uma retrospectiva dos principais eventos ocorridos em nível supranacional envolvendo a temática, desde a criação de parcerias intermunicipais fomentadoras de iniciativas voltadas para a concretização do desenvolvimento sustentável em âmbito local, até as grandes conferências das Nações Unidas. Destaque-se: Habitat I (1976, Vancouver), com a concomitante instalação do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Nairobi); criação da ICLEI (*The International Council for Local Environmental Initiatives*, 1990); Carta Urbana Européia (1992); programa UNESCO/MOST (*Management of social transformation*, 1994); Campanha das Cidades Europeias Sustentáveis – Carta de Aalborg (1994, Dinamarca); Conferência sobre as Agendas 21 locais mediterrâneas (1995, Roma); Conferência da Agenda Habitat (1998, Genebra); Conferência euro-mediterrânea das cidades sustentáveis, organizada pela Federação Mundial das Cidades Unidas (1999, Sevilha); Conferências das Nações Unidas Habitat II (1996, Istambul) e Habitat + 5 (2001, Nova Iorque), desta última resultando a Declaração das cidades e outros assentamentos humanos para o novo milênio. SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. p. 139.

³⁰⁰ Ibidem, p. 138.

Alguns documentos merecem menção detalhada pelo importante papel desempenhado na reflexão sobre a configuração das problemáticas relativas às ocupações urbanas no mundo, e, sobretudo, na afirmação de princípios, metas e compromissos a serem implementados pelos governos nacionais e pela comunidade internacional na superação de demandas e conflitos. Primeiramente, a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), elaborada quando da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I)³⁰¹, a primeira manifestação oficial em âmbito internacional sobre a temática. Ao reconhecer os impactos da urbanização (Preâmbulo), os assentamentos humanos como instrumento e objetivo do desenvolvimento (Parágrafo I.2), bem como a necessidade de políticas para a matéria integradas a políticas de desenvolvimento social e econômico e em harmonia com a preservação e promoção do meio ambiente natural e construído (Plano de Ação, Recomendação A.2, c, iii), apresenta consensos sobre políticas públicas urbanas e formula soluções e alternativas.

Posteriormente, tem-se a Agenda 21, documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra ou Rio-92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992³⁰². Traz recomendações e estratégias para a implementação do desenvolvimento sustentável através de ações concretas em todos os níveis (global, nacional³⁰³ e local³⁰⁴), constituindo-se reconhecidamente

³⁰¹ Realizada em Vancouver (Canadá), no período de 31 de maio a 11 de junho de 1976. Versão oficial em língua inglesa disponível em <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3566_45413_HS-733.pdf>. Acesso em: 15 out. 2005. Tradução do documento para o português disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

³⁰² Versão oficial em língua inglesa disponível em: <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>>. Acesso em: 29 out. 2007. Tradução do documento para o português disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575>>. Acesso em: 29 out. 2007. Além da Agenda 21, outros 4 documentos resultaram da Rio-92: Declaração do Rio, Declaração de Princípios sobre Uso das Florestas, Convenção sobre a Diversidade Biológica, Convenção sobre Mudanças Climáticas. Também foi elaborado durante o evento o “Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis”, estabelecendo os princípios básicos que devem nortear a política urbana: (1) direito à cidadania, (2) gestão democrática da cidade e (3) função social da cidade e da propriedade.

³⁰³ A Agenda 21 Brasileira foi elaborada através de um amplo processo de consulta e debates promovidos pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS). É composta de dois documentos: (1) Agenda 21 Brasileira – Ações Prioritárias (define 21 ações prioritárias organizadas em cinco capítulos, versando sobre: economia, inclusão social, sustentabilidade urbana e rural, recursos naturais estratégicos, governança e ética. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=915>>. Acesso em: 29 out. 2007); e (2) Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional (Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=914>>. Acesso em: 29 out. 2007).

no documento marco de afirmação da importância da sustentabilidade dos assentamentos humanos. Afinal, verifica-se a ampliação do conceito de sustentabilidade, com inserção como tema de debate das questões referentes à construção de cidades sustentáveis (Capítulo 7), conjuntamente com considerações de aspectos estratégicos relativos ao combate à pobreza, à geração de emprego e renda, à diminuição das disparidades regionais, às mudanças nos padrões de produção e consumo e à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

Quanto às áreas temáticas prioritárias para o desenvolvimento de ações, tem-se, na redação da Agenda 21 Global:

7.5. As áreas temáticas de programas incluídas neste capítulo são: (a) Oferecer a todos habitação adequada; (b) Aperfeiçoar o manejo dos assentamentos humanos; (c) Promover o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra; (d) Promover a existência integrada de infra-estrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos; (e) Promover sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; (f) Promover o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; (g) Promover atividades sustentáveis na indústria da construção; (h) Promover o desenvolvimento dos recursos humanos e da capacitação institucional e técnica para o avanço dos assentamentos humanos.

A Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II (1996)³⁰⁵, aprofundou a inserção da discussão na agenda global ao adotar como principais temas “moradia adequada para todos” e “desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis”. Resultou na elaboração de dois documentos de grande relevância: a Declaração de Istambul, de

³⁰⁴ Agenda 21 Global, sobre as Agendas 21 locais: “28.1. Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável”. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, existem atualmente cerca de 544 processos de Agendas 21 locais em andamento no Brasil, sendo disponibilizado documento com indicação do procedimento para sua elaboração (Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/passoapasso.pdf>. Acesso em: 29 out. 2007). Para o governo brasileiro, a construção da Agenda 21 Local vem ao encontro da necessidade de elaboração de instrumentos de gestão e planejamento para o desenvolvimento sustentável, sendo, portanto, documento de referência para planos diretores e orçamento municipais.

³⁰⁵ Ocorrida em Istambul (Turquia), de 03 a 14 de junho de 1996.

caráter político³⁰⁶, e a Agenda Habitat³⁰⁷, portadora de recomendações, compromissos e ações estratégicas. Como elementos da sustentabilidade urbana, extraem-se deste documento: compatibilização entre desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental, geração de emprego e renda, combate à pobreza, integração entre planejamento e gestão urbana, interdependência entre desenvolvimento rural e urbano, visão integrada entre patrimônio natural, cultural e histórico, atendimento das necessidades básicas da população, infra-estrutura ambiental, eficiência energética e nos transportes, mecanismos de participação popular. Destaque-se trecho da redação do Capítulo II (Metas e Princípios, ponto 28):

[...] O desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis garante desenvolvimento econômico, oportunidades de emprego e progresso social em harmonia com o meio ambiente. Ele incorpora, juntamente com os princípios da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, [...] os princípios da abordagem precautória, prevenção da poluição, respeito pela capacidade de absorção dos ecossistemas, e preservação de oportunidades para as gerações futuras. A produção, o consumo e o transporte devem ser gerenciados de forma que protejam e conservem o estoque de recursos naturais enquanto os utilizam. A ciência e a tecnologia têm um papel crucial na formatação dos assentamentos humanos sustentáveis e na sustentação dos ecossistemas dos quais eles dependem. A sustentabilidade dos assentamentos humanos engloba a sua distribuição geográfica equilibrada, ou outra distribuição apropriada, em conformidade com as condições nacionais, promoção do desenvolvimento econômico e social, saúde humana e educação, conservação da diversidade biológica e o uso sustentável dos seus componentes, e a manutenção da diversidade cultural, além da qualidade do ar, água, florestas, vegetação e do solo em padrões suficientes para sustentar a vida humana e o bem-estar das gerações futuras.

Posteriormente, em 2001, foi realizada, em Nova Iorque, Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU (Istambul + 5), sendo aprovada, ao final, através da

³⁰⁶ Versão oficial em língua inglesa disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf>. Acesso em: 15 out. 2007. Tradução documento para o português publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração em FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

³⁰⁷ Versão oficial em língua inglesa disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf>. Acesso em: 15 out. 2007. Tradução documento para o português publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração em FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

Resolução S25.2, a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio³⁰⁸. Neste documento, reafirma-se os conteúdos da Declaração de Istambul e da Agenda Habitat como as principais diretrizes para o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis.

Sustentabilidade urbana e a diversidade de concepções

A tentativa de esclarecimento sobre o significado de sustentabilidade urbana, diante de expressão ainda de tamanha amplitude, complexidade e imprecisão, demanda a identificação de alguns elementos e/ou indicadores instrumentalizadores do conceito na prática cotidiana da administração das cidades, para além das metas e intenções proclamadas em âmbito internacional. Afinal, pouco informa a fórmula geral presente nos documentos supramencionados³⁰⁹ - e reforçada pela doutrina nacional -, fundamentada, em síntese, no dever de dar-se o “desenvolvimento da cidade ordenadamente, sem degradação do meio ambiente natural e construído, respeitando-se os limites da terra, de modo a assegurar os valores sociais de preservação e de moradia também em prol das gerações futuras”³¹⁰.

Há que se buscar elencar, portanto, alguns dos distintos pontos de vista resultantes das principais abordagens e apropriações do termo, cujo significado ainda se mostra em gestação. Isto sem se desconsiderar os desafios impostos pela diversidade de percepções decorrentes das variadas apropriações construídas por cada comunidade. Afinal, cada país e/ou cidade possui suas especificidades geográficas, sua cultura política e urbana, sua relação com a natureza, bem como suas origens antropológicas, religiosas e históricas, o que determinará o processo

³⁰⁸ Versão oficial em língua inglesa disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2071_246_A_RES_S25_2.doc>. Acesso em 15 out. 2007. Tradução literal do documento para o português publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração em FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publique/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

³⁰⁹ Além daqueles, há referências, ainda, no Pacto Internacional de Direito Econômicos, Sociais e Culturais (1966), no Pacto Internacional de Direito Civil e Políticos (1966) e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986). Há que se registrar, ainda, o conteúdo da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

³¹⁰ MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 87.

de formulação de políticas estratégicas. Conseqüentemente, as concepções desenvolvidas em uma localidade nem sempre se apresentam transferíveis para outra, embora sirvam de elemento para a progressiva construção e evolução de seu conteúdo³¹¹.

Esforço orientado neste sentido conduz, primeiramente, à identificação de alguns autores que vislumbram como conceito, sob perspectiva mais tecnicamente fundamentada, o potencial de uma cidade para alcançar qualitativamente um nível de rendimento sócio-econômico, demográfico e tecnológico que reforce, a longo prazo, os próprios fundamentos do sistema urbano, assegurando sua sobrevivência³¹². Seria esta uma das principais razões para se trabalhar com ecologia urbana, ramo do conhecimento que envolve o estudo da sustentabilidade econômica, social e energética das relações humanas, bem como daquelas entre o ambiente natural e o construído³¹³.

Noutra direção, uma das sete temáticas estratégicas do Programa de Ação Ambiental da Comunidade Européia (*The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002-2012*) refere-se à melhoria da qualidade do meio ambiente urbano. Há referência a quatro temas principais, a serem considerados como indicadores de sustentabilidade, quais sejam: administração do meio ambiente

³¹¹ EMILIANOFF, Cyria. *Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique*. p. 01-34. Disponível em: <www.catalogue.polytechnique.fr/Files/S7-Emilianoff-cahier8-science-Po.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2007. p. 11 e 34.

³¹² EWERS, Hans-Jürgen; NIJKAMP, Peter. Sustainability as a key force for urban dynamics. IN: NIJKAMP, Peter (Editor). *Sustainability of urban systems: a cross-national evolutionary analysis of urban innovation*. Great Britain: Averbury, 1990. p. 3-16. p. 08. Tradução livre.

³¹³ SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 4. ed. Campinas: Armazém do IP, 2005. p. 215-229. p. 218. Complemente-se com o elenco apresentado por Roseland de alguns dos princípios a serem seguidos na construção de cidades ecológicas, de acordo com a ecologia urbana: "[...] revise land use priorities to create compact, diverse, green, safe, pleasant, and vital mixed-use communities near transit nodes and other transportation facilities; revise transportation priorities to favor foot, bicycle, cart, and transit over autos, and to emphasize 'access by proximity'; restore damaged urban environments, especially creeks, shore lines, ridgelines, and wetlands; create decent, affordable, safe, convenient, and racially and economically mixed housing; nurture social justice and create improved opportunities for women, people of color and the disabled; support local agriculture, urban, urban greening projects, and community gardening; promote recycling, innovative appropriate technology, and resource conservation while reducing pollution and hazardous wastes; work with businesses to support ecologically sound economic activity while discouraging pollution, waste, and the use and production of hazardous materials; promote voluntary simplicity and discourage excessive consumption of material goods; increase awareness of the local environment and bioregion through activist and educational projects that increase public awareness of ecological sustainability issues". ROSELAND, Mark. Dimensions of the Future. An Eco-city Overview. In: ROSELAND, MARK (Editor). *Eco-city dimensions. Healthy communities. Healthy Planet*. Canada: New Society Publishers, 1997. p. 01-24. p. 03.

urbano, transporte urbano, construções sustentáveis e desenho urbano³¹⁴. Atente-se, também, à concepção integrativa e horizontal no que se refere ao estabelecimento de políticas setoriais, expressa no Livro Verde da Comissão Européia dedicado às cidades. A respeito, ao tratar do “Papel das Cidades”, enfatiza-se a combinação das distintas dimensões atuantes no desenvolvimento urbano, quais sejam, econômica, social, cultural e política.

Considere-se, entretanto, que referido elenco decorre dos desafios ambientais enfrentados pela específica realidade européia e sua política ambiental, o que nos conduz à reflexão de outros aspectos diretamente relacionados à realidade das cidades brasileiras. Sob este prisma, apresentam-se, sobretudo, graves problemas de infra-estrutura e saneamento, déficit habitacional, ocupação irregular de áreas de risco, pobreza e exclusão social, déficit de participação popular nos processos decisórios, também a comprometer a manutenção de um ecossistema urbano sadio.

Vale mencionar, também, como possibilidade de metodologia indicadora do padrão de sustentabilidade urbano-ambiental, os estudos atualmente realizados sobre o impacto ambiental (*ecological footprint analysis*) dos centros urbanos³¹⁵, conceituado como a área de terra e ecossistemas aquáticos necessários para produzir os recursos que a população consome, bem como para assimilar/absorver os resíduos que produz, em qualquer parte no planeta onde estejam localizados³¹⁶. O intuito é fornecer diagnóstico como subsídio à formulação de políticas considerando variáveis como população, consumo de energia, produção de gases do efeito estufa, geração de resíduos, consumo de alimentos, consumo de água, transporte, fluxo de matérias-primas e de produtos. Registre-se, porém, que tal

³¹⁴ Disponível em: <www.ec.europa.eu/environment/urban/towards_com.hhtm>. Acesso em: 04 fev. 2007.

³¹⁵ Exemplos de estudos podem ser consultados em: <www.citylimitslondon.com>; <www.bestfootforward.com>; <www.northern_limits.com>; <www.steppingforward.org.uk>; <www.worldwildlife.org/livingplanet>. Acesso em: 10 ago. 2007.

³¹⁶ “*The ecological footprint of a region or community can be viewed as the bioproductive area (land and sea) that would be required to sustainably maintain a region or community’s current consumption, using prevailing technology. [...] For the purposes of calculating the ecological footprint, the bioproductive area is divided into four basic types: Bioproductive land, Bioproductive sea, Energy land (forested land required for the absorption of carbon emissions) and Built land (such as, buildings and roads). A fifth land type, biodiversity land, refers to the area of land that would need to be set-aside to preserve biodiversity [...]*”. BEST FOOT FORWARD LTD. *City Limits: A resource flow and ecological footprint analysis of Greater London*. London, 2002. p. 45. Disponível em: <www.citylimitslondon.com>. Acesso em: 04 fev. 2007.

indicador lida apenas com demandas ambientais, não considerando as dimensões sociais e econômicas da sustentabilidade³¹⁷.

Por fim, traz-se a reflexão de Guimarães, que, partindo de digressão sobre os componentes de uma nova ética do desenvolvimento (ambientais, sociais, culturais e políticos), esboça processo argumentativo direcionado à territorialidade da sustentabilidade ambiental. Atenta, então, à fundamentalidade da dimensão política neste processo, associada à necessidade de abertura dos processos decisórios - fator não tratado com destaque pelas demais noções apresentadas:

[...] o fundamento político da sustentabilidade está estreitamente vinculado ao processo de aprofundamento da democracia e de construção da cidadania. Este se resume, em nível macro, à democratização da sociedade e, em nível micro, à democratização do Estado. O primeiro destes objetivos pressupõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição de ativos e de informação aos setores subordinados, o incremento da capacidade de análise de suas organizações e a capacidade para a tomada de decisões. O segundo se concretiza pela abertura do aparato estatal ao controle cidadão, pela reforma dos partidos políticos e dos processos eleitorais, e pela incorporação do conceito de responsabilidade política na atividade pública³¹⁸.

Sustentabilidade urbana na legislação brasileira

Após as digressões acima, num esforço de apresentação das possíveis interpretações do conceito, faz-se imperioso abordar o reconhecimento da concepção de sustentabilidade urbana pela legislação brasileira. Afinal, aí está o parâmetro para a atuação dos gestores no país, vez que são as regras jurídicas que versam sobre a matéria as portadoras da orientação fixada para o desenvolvimento da cidade e suas atividades, bem como das possibilidades e limitações do exercício de direitos por parte dos habitantes.

³¹⁷ Uma crítica à metodologia consta em BEST FOOT FORWARD. *An ecological footprint analysis of Essex – East England*. Oxford, 2004. p. 35-38. Disponível em <www.bestfootforward.com>. Acesso em: 04 fev. 2007.

³¹⁸ GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. Tradução de Mila Frati. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 43-71. p. 57-58.

Vislumbra-se, a respeito, a incorporação de muitos dos elementos citados nas definições acima, senão vejamos. Primeiramente, tem-se a indicação constante do artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), já referida no subitem precedente. Quando menciona a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, apresenta novel expressão para o ordenamento pátrio, inspirada nos debates sobre o desenvolvimento sustentável travados no âmbito do Direito Ambiental³¹⁹.

Acrescente-se um segundo aspecto, também previsto no mesmo diploma legal, dentre as diretrizes gerais da política urbana nacional. Refere-se à determinação de o desenvolvimento das cidades, da distribuição da população em seu território físico e das atividades econômicas que se desenvolvem no âmbito do município e das áreas a ele contíguas, ser pautado no planejamento de modo a prevenir os usos incompatíveis que geram distorções no crescimento urbano e efeitos negativos sobre o meio ambiente (artigo 2º, inciso IV).

Como terceiro fator, tem-se a gestão democrática, afinal, a sustentabilidade de uma cidade também é determinada pela qualidade de sua governança. Significa dizer que somente um processo de gestão urbana transparente e responsável poderá assegurar o desenvolvimento sustentável das cidades com justiça social e preservação ambiental³²⁰. Este entendimento está refletido no Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso II, como um dos pilares da política urbana nacional.

Uma quarta questão diz com o reconhecimento da direito à ordem urbanística como direito difuso, quando da afirmação da possibilidade de sua defesa através de ação civil pública art. (1º, VI, da Lei n. 7.347/1985)³²¹. Tal se reflete na extensão do entendimento da sustentabilidade urbana na medida em que os elementos envolvidos passam a ser dotados de ampla tutela. Oportuno, portanto, aqui, abordar o conceito de ordem urbanística, para o que se utiliza o entendimento Freitas:

³¹⁹ MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (dir.) *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 17.

³²⁰ OSÓRIO, Letícia Marques. MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 47.

³²¹ A ordem urbanística foi acrescentada ao rol dos itens objeto da ação civil pública (art. 1º, VI, da Lei n. 7.347/1985) pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001. Entretanto, a alteração já havia sido promovida anteriormente pelo art. 53 da Lei n. 10.257/2001, restando revogada pela MP supracitada.

Trata-se de um conceito jurídico de ampla latitude que abrange o planejamento, a política do solo, a urbanização, a ordenação das edificações [...], a racionalização do traçado urbano, o bom funcionamento dos serviços públicos, a correta distribuição da concentração demográfica, a criteriosa utilização das áreas urbanas e a localização das atividades humanas pelo território da pólis (moradia, trabalho, comércio, indústria, prestação de serviços, lazer), tudo para viabilizar o conforto da coletividade, mantendo a equação de equilíbrio entre população e ambiente, assim como entre a área, habitantes e equipamentos urbanos [...]³²².

Enfim, como indicadores relacionados à sustentabilidade urbana, a fornecer elementos para a discussão acerca de cidades sustentáveis, podem ser destacados, sistematicamente, a partir do até aqui exposto: planejamento do uso e ocupação do solo, acesso aos serviços de saneamento e infra-estrutura, transporte, qualidade do ar e da água, biodiversidade, ambiente construído, gestão de resíduos sólidos, poluição sonora, áreas verdes, índices de pobreza e exclusão social, instrumentos de participação popular. Estes aspectos devem, obrigatoriamente, informar políticas públicas, bem como condicionar a atuação da administração dos centros urbanos na gestão do território, em todas as suas atividades.

Sustentabilidade urbana sob viés crítico

A síntese apresentada ainda não se mostra suficiente e satisfatória à amplitude da análise proposta. Impende, ainda, consideração de perspectiva eminentemente crítica sobre os discursos que orbitam as tentativas de definição e operacionalização da concepção de sustentabilidade urbana, sobretudo em razão da existência de literatura, ainda que escassa, a desenvolver rico debate sob tal prisma. Mencione-se a respeito, primeiramente, as considerações de Emelianoff, definidora do que denomina de “três tempos da cidade sustentável”, quais sejam, durabilidade no tempo, igualdade-qualidade de vida e Agenda 21. Ou seja, entende a autora que

³²² FREITAS, José Carlos de. Ordem urbanística e acesso à terra. In: ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 267-268. Ver também: SUDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44-60. p. 54.

a questão envolve sim investigação acerca da adoção dos preceitos proclamados pela Agenda 21, sobretudo no que diz com a implementação de um projeto político e coletivo³²³. Porém, dada a complexidade do conceito, este seria apenas um dos “tempos” integrantes de sua compreensão, demandando-se a consideração de outras duas dimensões.

Uma, relativa à identificação da capacidade de uma cidade de se perpetuar no tempo, de manter sua identidade, a qual está atrelada à preservação da memória coletiva, aliada ao reconhecimento da importância da diversidade cultural e da necessidade de promoção de um desenvolvimento multidimensional. Como consequência desta percepção, “duração” não significa imobilidade, ao contrário, denota flexibilidade, contextualização, em outras palavras, capacidade de renovação³²⁴. Outra, refere-se ao binômio qualidade de vida-igualdade, no sentido de que a identificação de uma cidade como sustentável implica a garantia de qualidade de vida de forma igualitária a todos os habitantes em qualquer lugar de seu território³²⁵, observando-se obrigatório respeito às diferenças culturais e comportamentais da população³²⁶.

³²³ No original : *“Une ville durable est, en conséquence, une ville qui se réapproprie un projet politique et collectif, renvoyant à grands traits au programme défini par l’Agenda pour le XXI^e siècle (Agenda 21) adopté lors de la Conférence de Rio, il y a dix ans. Les villes qui entrent en résonance avec ces préoccupations définissent, à l’échelon local, quelles formes donner à la recherche d’un développement équitable sur un plan écologique et social, vis-à-vis de leur territoire et de l’ensemble de la planète, et elles reformulent par là même un sens collectif. Il s’agit à la fois de réduire les inégalités sociales et les dégradations écologiques, en considérant les impacts du développement urbain à différentes échelles. [...] Il s’agit en somme de trouver des solutions acceptables pour les deux parties, ou encore, de ne pas exportes les coûts du développement urbain sur d’autres populations, générations, ou sur les écosystèmes”*. EMELIANOFF, Cyria. *Comment définir une ville durable : des expériences à échanger*. p. 01-04. Disponível em: <www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/intro/emelia.htm>. Acesso em : 19 nov. 2007. p. 02.

³²⁴ Ibidem, p. 01.

³²⁵ A fundamentalidade do vínculo entre qualidade de vida e questão social emerge na seguinte passagem: *“Les villes, les métropoles surtout qui arrivent en tête de la performance économique et technologique, n’offrent pas les mêmes atouts au regard de la qualité de vie. C’est un des enseignements du phénomène périurbanisation, marqué à la fois par un attachement à la ville, à sa sphère d’influence économique et culturelle, et par un détachement de son environnement urbain, une démarcation en termes de critères d’habitation et de modes de vie”*. Ibidem, p. 03.

³²⁶ A fim de bem expressar essa demanda como elemento da sustentabilidade urbana, adota a autora a concepção de novas proximidades”, nestes termos: *“Cette exigence appelle une mixité sociale et fonctionnelle, ou, à défaut, des stratégies pour favoriser l’expression de nouvelle proximité : commerces et services de proximités, proximités aussi entre les différentes cultures de la ville, entre les groupes sociaux, entre les générations. Cela oblige à penser différemment des catégories longtemps étanches, des couples apparemment irréconciliables, pour ouvrir la voie par exemple aux parcs naturels urbains, à la ruralité en ville, aux schémas piétonniers d’agglomération, à l’économie solidaire et aux finances éthiques, ou plus simplement à la démocratie locale et globale à la fois”*. Ibidem, p. 02.

Posteriormente, ao referir-se às mais revisitadas perspectivas de análise da conceituação de cidade sustentável, reafirma a qualidade de vida no meio urbano como definição intermediária e prática entre uma posição reducionista (“*la ville qui dure*”) e outra pragmática (“*la ville qui élabore une Agenda 21 local*”)³²⁷. Considera, sob este aspecto, sobretudo, as disparidades existentes (de renda, de acesso aos serviços urbanos, etc.), com destaque à desigualdade ecológica. E afirma a relevância deste fator como parâmetro da sustentabilidade pela circunstância de estar presente em todas as escalas, desde o limite do bairro ou de um município, até o nível nacional ou planetário³²⁸.

Destaque-se, a este ponto, a crítica mais relevante que desenvolve aos debates travados acerca da matéria, ao atentar para os riscos decorrentes de interpretações deficientes marcadas pelo descaso à dimensão social. Estas resultam, segundo ela, em ênfase excessiva à compreensão da sustentabilidade urbana como dependente exclusivamente da adoção de padrões de vida sustentáveis (*sustainable lifestyles*)³²⁹ e mudança coletiva de comportamento, e, portanto, denotam visão parcial do problema³³⁰.

Direciona a autora crítica, ainda, a experiências concretas implementadas por cidades europeias. Ao relatar inúmeras estratégias em andamento (mobilização comunitária, ecotécnicas, ecoselos, orçamentos ecológicos, padrão de vida sustentável, planificação voluntária, cidade compacta, bairros sustentáveis), conclui que muitas das iniciativas concernentes a políticas de desenvolvimento urbano sustentável levadas a cabo conduzem-se em um processo ausente de engajamento político. Isto porque não são determinadas pelos eleitores/cidadãos locais, os quais se mantêm silentes, mas sim pela administração pública ou por interesses específicos de forças organizadas. São estes que se apropriam das novas práticas, como argumento de marketing territorial, a fim obter vantagem competitiva com a

³²⁷ Ibidem, p. 03.

³²⁸ Entende desigualdade ecológica a partir do sopesamento entre, de um lado, a exposição a riscos, maiores ou menores, relacionados à expectativa de vida, doenças ou vulnerabilidade, e, de outro, as formas de felicidade, seja visual, sensorial ou tácita. Ibidem, p. 03.

³²⁹ Melhor desenvolve o argumento em outro texto, a partir do relato de estratégias adotadas por cidades europeias, no sentido de limitar-se esta política à construção de uma sociedade de consumidores e cidadãos ecologicamente responsáveis, com ênfase à relevância da ação individual cotidiana relacionada à educação ambiental. Ver: EMILIANOFF, Cyria. *Les villes européennes face au développement durable: une floraison d’initiatives sur fond de désengagement politique*. p. 18.

³³⁰ EMILIANOFF, Cyria. *Comment définir une ville durable: des expériences à échanger*. p. 03.

valorização da imagem da localidade a partir da melhoria da qualidade de vida³³¹. Comprometido, portanto, o reconhecimento da sustentabilidade.

Noutro sentido da busca por posicionamento crítico, pode-se aqui retomar o que discorre Acsehrad ao utilizar-se da construção teórica da categoria de conflitos ambientais, atentando constituírem-se, em verdade, em componente dos conflitos sociais, consoante já relatado no capítulo primeiro. Demonstra, desta forma, que também a compreensão de sustentabilidade não se limita à análise de padrões tecnológicos, isto porque se verifica, no julgamento destes, a presença de referenciais sociais e culturais. Assim se manifesta:

A idéia de “sustentabilidade”, por exemplo, constitui evidentemente uma dessas categorias que, inovadora, introduz fatores de perturbação/diferenciação das bases de legitimidade (a eficiência técnica convencional) do conjunto de atividades. Em torno dela, abre-se, por certo, a luta entre os que pretendem alterar ou reforçar a distribuição de legitimidade e, portanto, de poder tanto sobre mercados como sobre mecanismos de acesso a recursos do meio material, apresentando-se como portadores de nova eficiência ampliada – a da utilização “sustentável” dos recursos. Mas mais do que uma disputa entre alternativas técnicas que procurem mostrar-se mais econômicas quanto aos níveis de uso/perturbação de ecossistemas, sabemos que a noção de sustentabilidade pode trazer para a agenda pública também sentidos extra-econômicos que acionam categorias como justiça, democratização e diversidade cultural [...] ³³².

Por fim, traz-se a análise elaborada por Coutinho, talvez a mais contundente das até então postas. O autor desenvolve digressão acerca da incompatibilidade de uma pretensão ao desenvolvimento sustentável das cidades com o modo de produção capitalista. Na construção de seu argumento, principia por discorrer síntese sobre os discursos acadêmicos existentes em torno da cidade sustentável, dos problemas urbanos brasileiros e suas formas de legitimação³³³ - muitos já

³³¹ EMILIANOFF, Cyria. *Les villes européennes face au développement durable: une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique*. p. 02.

³³² ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. p. 16. Para detalhamento do posicionamento do autor, ver: ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 27-55.

³³³ COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. p. 18.

apontados na descrição das abordagens supra -, os quais reputa, por mais da vezes, ingênuos³³⁴.

Dentre eles: (1) sustentabilidade como alternativa para a correção dos profundos efeitos da crise global da sociedade contemporânea, capaz de compatibilizar qualidade de vida e acumulação capitalista; (2) sustentabilidade como elemento articulador de projetos e modelos de gestão urbana democrática, com suporte jurídico inovador (regularização fundiária, normas jurídicas de proteção ambiental, proteção do direito à moradia, etc.); (3) entendimento da exclusão social como processo de exclusão territorial; (4) crença no planejamento urbano como solução para o restabelecimento da dita ordem urbana; (5) implementação da gestão democrática das cidades, através da utilização dos instrumentos previstos no plano diretor³³⁵.

Convence-se, então, pela existência de ponto comum nas proposições mencionadas quanto ao conceito de sustentabilidade urbana e sua viabilidade. Configurar-se-ia, segundo suas conclusões, no entendimento da origem da “crise urbana” a partir do crescimento “desordenando das cidades”, com a crença de se encontrar a solução para a conformação de um novo modelo por meio do planejamento adequado e da gestão democrática. Esta a síntese que apresenta da convergência identificada nestas formulações:

[...] Em outras palavras, o objetivo de cidades sustentáveis será logrado, mesmo que de forma gradual, mediante a implementação (ou restauração) de uma ordem urbana, que disciplinará, com o essencial concurso de novos instrumentos jurídicos, do planejamento urbano competente e da gestão democrática municipal os conflitos de interesses, a desigualdade social e suas trágicas implicações, contra a lógica subjacente à urbanização no modo de produção capitalista, urbanização que também sofre, em diversos planos, as consequências do processo de mundialização e financeirização do capital³³⁶.

Porém, após esta análise, e mesmo reconhecendo os avanços decorrentes da previsão de diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos inovadores com o advento do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), destaca a imperiosidade de

³³⁴ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. p. 19.

³³⁵ COUTINHO, Ronaldo. Direito da Cidade: o direito no seu lugar. *Revista de Direito da Cidade/Pós-Graduação da Faculdade de Direito*, UERJ, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, p. 01-12, maio 2006. p. 03.

³³⁶ Ibidem, p. 03.

atentar-se para as condições históricas que inserem a cidade no processo de produção e reprodução do capital, vez que se constitui em “forma de apropriação do espaço urbano produzido”, ou seja, enquanto mercadoria³³⁷. É este o componente que determina as contradições do processo de urbanização, a espacialização das atividades, pessoas e riscos, a fragmentação do espaço, as formas de privatização do uso do solo, etc. Critica, desta forma, não haver referência à produção capitalista do espaço, bem como a estudos sobre as estruturas de classe no país e suas relações - essenciais à compressão da questão, nestes termos:

Contudo, o que permanece intocado nessas abordagens é a lógica subjacente intrínseca à produção e à reprodução capitalista do espaço, lógica que está na própria origem do processo de acumulação de capital, caracterizado pelo desenvolvimento desigual e combinado das forças produtivas e pela contradição fundamental da qual deriva a sociabilidade própria do capitalismo. [...] Essa produção do espaço é um processo histórico, e é precisamente por ignorarem as particularidades do processo de urbanização *sob a hegemonia do capital*, que as abordagens das relações sociais no espaço urbano aqui examinadas privilegiam a necessidade de estabelecer uma “ordem” para a apropriação do solo urbano, mediante a intervenção do Poder Público, escorada por “novos” instrumentos e institutos jurídicos e no planejamento urbanístico, *a despeito da própria lógica que estrutura o modo de produção capitalista*, da mesma forma, aliás, que se preconiza a “sustentabilidade” como meta passível de ser atingida pelo exercício de uma surpreendente mudança no comportamento dos agentes envolvidos no processo da produção capitalista pela adoção de uma nova ética nas relações sociais³³⁸ (grifos no original).

Aventa que a ausência sentida nos debates decorre do próprio entendimento do conceito de desenvolvimento sustentável adotado como modelo a partir do Relatório Brundtland, o qual, conforme explicita, “busca estabelecer o pressuposto da efetiva possibilidade de uma ordem social ecológica e democrática, *sem que isto implique necessariamente a ultrapassagem do capitalismo* [...]”. Significa, enfim, a

³³⁷ A respeito: “A contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada é o componente fundamental para o entendimento da reprodução espacial, na medida em que, numa sociedade alicerçada sobre a troca, a apropriação do espaço, ele próprio produzido, como qualquer outra mercadoria, atende as necessidades da acumulação através de mudanças, readaptações de usos e funções dos lugares que também se reproduzem, a partir de mecanismos e estratégias da reprodução, num determinado momento da história do capitalismo, que se estende cada vez mais ao espaço global, criam novos setores de atividade como extensão das atividades produtivas. Com maior intensidade, o espaço produzido, enquanto mercadoria, entra na esfera da circulação, atraindo capitais que migram de um setor da economia para outro, de modo a viabilizar a produção”. COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. p. 21.

³³⁸ Ibidem, p. 19-20.

negação da contradição entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, “*independentemente do modo de produção*”³³⁹. Afirmar, então, posicionamento contrário a esta leitura recorrendo sobre a relação capital-meio ambiente e o crescimento dos riscos ambientais, a fim de demonstrar o insuperável conflito entre a lógica do capital e a preservação ambiental, a demandar o exame das dimensões políticas e ideológicas do discurso da sustentabilidade³⁴⁰:

O caráter universal do desenvolvimento das forças produtivas expressa a especificidade de uma forma de apropriação da natureza, que é a *apropriação privada*. O metabolismo estabelecido pelo capital em sua relação com o meio ambiente pressupõe riscos ambientais crescentes, inerentes a um modo de produção que necessita destruir a natureza para transformá-la em mercadoria. A água, o solo, a vegetação, entre outros elementos, a partir do momento em que são contaminados, poluídos e depredados, justificam sua transformação em bens destinados ao mercado. Por isso, a reprodução desse modo de produzir não sugere processos revitalizantes, posteriores ao esgotamento dos ciclos biológicos vitais dos ecossistemas³⁴¹.

Conclui, assim, que a “sustentabilidade’ no capitalismo não passa, na melhor das hipóteses, de ilusão”³⁴². E, portanto, apresenta-se, do mesmo modo, como ilusória sua relação com o meio ambiente urbano. Afinal, na lógica que estrutura o capitalismo, a cidade também se configura como mercadoria a ser consumida, apropriada, fator este que define como “[...] rigorosamente impossível a realização do sonhado ‘desenvolvimento sustentável’, ou seja, aquele que consiga harmonizar e compatibilizar qualidade de vida para as pessoas com a preservação das condições ambientais sem estagnação ou declínio no processo de crescimento econômico”³⁴³.

A partir das perspectivas críticas aqui aventadas, impõe-se considerar que o elenco de indicadores mencionados no parágrafo conclusivo do item anterior não se

³³⁹ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. p. 22.

³⁴⁰ “Por isso, o exame crítico do discurso da sustentabilidade, em suas dimensões políticas e ideológicas, torna-se indispensável se o que pretendemos não é a preservação de uma ordem social iníqua, específica do capitalismo, mediante a prescrição de tecnologias “limpas” e práticas “ecologicamente recomendáveis” (tratar adequadamente o lixo doméstico, economizar energia, usar o automóvel seletivamente e modelos causadores de menor poluição, comer menos carne etc.)”. Ibidem, p. 24.

³⁴¹ Ibidem, p. 30.

³⁴² COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. p. 19-51.

³⁴³ COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. p. 44-45.

mostra suficiente para a compreensão do conceito em comento. Emerge, enfim, o reconhecimento de não ser categoria apreendida com clareza, seja pelos organismos internacionais, legislação pátria ou doutrina especializada. Isto, sobretudo, em decorrência de os diversos padrões discursivos elaborados expressarem a afirmação de distintos valores quanto à legitimação dos processos de apropriação do território e seus recursos. Razão pela qual apenas deixa-se o registro de algumas das limitações identificadas neste breve esforço investigativo quanto à sua elaboração e instrumentalização, no sentido de que:

(a) não há como formular conceito neutro, aplicável abstratamente como modelo para o desenvolvimento de qualquer localidade, vez que cada uma é portadora de especificidades e conflituosidades próprias, associadas à construção histórica e cultural de sua identidade;

(b) não se constitui tão somente em questão técnica, mas, principalmente, em problema político - e, por consequência, jurídico -, na medida em que envolve intensa disputa de interesses;

(c) se impõe, ainda, na definição de padrões de sustentabilidade, a consideração do modo de produção dominante, sendo este o fator determinante e legitimador das formas de apropriação dos recursos ambientais do entorno.

2.2 Direito Ambiental e Direito Urbanístico: apontamentos para a reflexão acerca de suas inter-relações

2.2.1 Direito Ambiental e Direito Urbanístico: similitude de objetos como ponto de conexão

Já se discorreu anteriormente sobre o conceito jurídico de meio ambiente, momento no qual se fez referência aos debates existentes em torno da definição do objeto da tutela ambiental³⁴⁴. Também a cidade como bem jurídico ambiental foi

³⁴⁴ Vide 2.1.1.

estudada³⁴⁵. Não se pretende, portanto, adentrar novamente nos elementos já abordados, porém, a questão emerge mais uma vez, mas sob outro enfoque: em que medida a definição do objeto do Direito Ambiental penetra o objeto de outra disciplina, o Direito Urbanístico, no tratamento jurídico dispensado ao espaço urbano. Afinal, em ambas as matérias, sua principiologia e normativa representam produto das transformações sociais orientadas pelas crises ambiental e urbana, decorrendo da assunção pelo Direito de novas funções na tentativa de oferecimento de instrumentos normativos capazes de apontar soluções para demandas cada vez mais complexas.

Destarte, tais disciplinas, para os propósitos desta explanação, são compreendidas como recortes de uma mesma realidade, qual seja, a ambiência urbana e sua dinâmica integrativa/degradante do meio ambiente. Deixa-se de lado, porém, incursões acerca das preferências terminológicas e de conceituação empreendidas pelo posicionamento doutrinário pátrio e estrangeiro³⁴⁶, bem como se abdica de pesquisa aprofundada relativa à sua história ou sistematização, finalidades e princípios. Passa-se de imediato ao que implica ao debate em pauta, ou seja, os possíveis âmbitos de intersecção identificáveis em suas áreas de abrangência.

As disciplinas

Como ponto primeiro de similitude, há que se destacar a circunstância de existir, ainda hoje, embate doutrinário quanto ao reconhecimento de sua autonomia como ciências jurídicas dotadas de especificidade. Os argumentos para tanto

³⁴⁵ Vide 2.1.2

³⁴⁶ No que diz com o conceito de Direito Ambiental, ver: MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 10; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 122; MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. p. 93; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 23; PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 1984. p. 17; SERRANO, José-Luis. Concepto, formación y autonomía del Derecho Ambiental. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Rosana Cardoso (Org.). *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-49. p. 34. Quanto aos parâmetros para a construção de uma concepção de Direito Urbanístico, ver: SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 38; ROCHA, Júlio César de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. p. 18; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 513.

também se assemelham nos discursos proferidos pelos juristas especializados em uma e outra matéria, podendo ser sintetizados nos seguintes aspectos: (a) possuiriam caráter marcadamente aglutinador de técnicas, regras e instrumentos para fins práticos de estudo e pesquisa (autonomia didática), porém, na inexistência de princípios jurídicos e métodos próprios suficientes para a configuração de novos setores do ordenamento (autonomia científica); (b) formar-se-iam a partir da apropriação de elementos dos ramos clássicos do Direito (Constitucional, Civil, Administrativo, Penal, Internacional), sendo, portanto, ramos informativos; (c) constituiriam, sobretudo, especialização técnico-jurídica do Direito Administrativo, vez que se servem de seus institutos e princípios³⁴⁷.

Em verdade, para alguns autores a questão em torno da autonomia dos ramos do Direito seria um falso problema, por ser um conceito discutível, na opinião de uns³⁴⁸, ou constituir um debate ultrapassado, consoante outros³⁴⁹. Toca-se no ponto, aqui, por se considerar temática relevante na medida em que se pretende examinar o complexo grau de imbricação existente entre as disciplinas dentro da unidade do ordenamento jurídico. Afinal, o reconhecimento da autonomia dos subsistemas implica a compreensão da operacionalidade e da funcionalidade de conceitos, categorias e princípios para o próprio ordenamento, como um todo³⁵⁰. Todavia, ainda que persista o dissenso, adentrar nos pormenores desta disputa a partir de elementos da Teoria Geral do Direito deslocaria o foco de análise. Registre-se, apenas, a fim de firmar o posicionamento que ora se adota, entender-se pelo

³⁴⁷ Dentre os que negam autonomia científica ao Direito Ambiental, a partir de ponto de vista fundado nos elementos acima citados, tem-se MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. p. 23; MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. p. 11; PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*, p. 17. Alguns destes autores entendem, ainda, que a horizontalidade característica desta disciplina constituir-se-ia em argumento para não concebê-lo como ramo autônomo, vez que seu papel seria justamente penetrar nos demais sistemas jurídicos a fim de introduzir a orientação ambiental, como MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. p. 12 e MATEO, Ramón Martins. *Manual de derecho ambiental*. Madri: Trivium, 1995. p. 64. Quanto ao não reconhecimento de autonomia ao Direito Urbanístico, destaque para: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. p. 23; MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. p. 11; RABELLO, Sônia. Direito urbanístico e direito administrativo: imbricação e inter-relações. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol I, n. 1, maio 2006. p. 196-210. p. 203.

³⁴⁸ Nesse sentido, ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. p. 24.

³⁴⁹ É a posição de FERNANDES, Edésio. *Direito e Política Urbana no Brasil: uma introdução*. FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

³⁵⁰ RABELLO, Sônia. Direito urbanístico e direito administrativo: imbricação e inter-relações. p. 203.

reconhecimento de status de ciências autônomas às disciplinas confrontadas, em razão de suas especificidades.

Quanto ao Direito Ambiental, configura-se, na atualidade, como um “Direito adulto”³⁵¹ por apresentar um conjunto sistematizado de normas específicas - de natureza constitucional e infraconstitucional - dedicadas à tutela material do meio ambiente, seu objeto, dotado de natureza específica³⁵². Isto, sobretudo, a partir da Lei 6.938/1981 (estabelecidora de conceitos gerais, princípios, objetivos e diretrizes para o tratamento da temática), e da Constituição Federal de 1988, de onde se extraem seus princípios constitutivos³⁵³.

Entretanto, mais do que um “amadurecimento” ou “esboço de autonomia”, como preferem alguns especialistas, entende-se pela configuração de uma nova ciência jurídica, vez que apresenta lógica distinta face aos demais ramos jurídicos tradicionais, a impor até mesmo a revisão destes³⁵⁴. Exemplificativamente, aponte-se, ainda que de modo meramente indicativo, algumas peculiaridades que firmam seu papel na determinação de desafios à própria Teoria Geral do Direito: ênfase preventiva e precaucional, em razão da tutela do risco, bem como dos danos eventuais e futuros³⁵⁵; primazia dos interesses coletivos³⁵⁶, transdisciplinariedade³⁵⁷,

³⁵¹ Expressão de PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. p. 09, que alguns autores tomam emprestada, dentre eles MILARÉ, Édís. Direito Ambiental: um direito adulto. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 4, n. 15, jul.-set. 1999. Editora Revista dos Tribunais. p. 34-55.

³⁵² Vide 2.1.1.

³⁵³ Vide 2.2.2.

³⁵⁴ Na defesa do Direito Ambiental como ramo autônomo do Direito, posicionam-se RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. p. 69 e ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 24.

³⁵⁵ Vide Capítulo 3.

³⁵⁶ Decorre da necessidade de regulação de interesses e conflitos não mais apenas intersubjetivos e patrimoniais, mas, sobretudo, difusos. Segundo Mateo: “*La originalidad del Derecho Ambiental y su problemático encasillamiento en las tipologías clásicas se debe a la dificultad de adaptar técnicas que están pensadas para la defensa patrimonial de unos sujetos frente otros, a las particulares circunstancias de ciertos bienes que son de todos, que ni siquiera son en muchos casos físicamente apropiables, en términos inmobiliarios, pero que no obstante pueden ser perjudicados sin quizás transcendencia económica tangible para los sujetos individuales, al menos para los coetáneos de la perturbación*”. MATEO, Ramón Martins. *Manual de derecho ambiental*. p. 66.

³⁵⁷ Exaustivas são as referências doutrinárias ao caráter fundamentalmente transdisciplinar do Direito Ambiental, tanto relativamente à influência metajurídica recebida ao congregar conhecimentos de inúmeras ciências dedicadas à questão ambiental (humanas, exatas e biológicas – componente técnico), bem como quanto à penetração nas disciplinas jurídicas tradicionais (horizontalidade). Entretanto, Leite e Ayala apresentam elemento a mais, a fim de qualificar esta abordagem, através do que denominam de “discurso ecológico de integridade”. Ver: LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do Direito Ambiental e a sua equidade intergeracional. p. 72-73.

equidade intergeracional³⁵⁸, vocação universalista³⁵⁹, espacialidade singular³⁶⁰; difusidade do conteúdo jurídico da responsabilização³⁶¹.

No que diz com o Direito Urbanístico, os que se posicionam pela afirmação de sua autonomia constituem corrente minoritária. Partem de argumento com fundamento constitucional, destacando a indicação de competência para a matéria pelos arts. 24, I; 21, XX; 30, I e VIII e 182, da Constituição Federal de 1988. Síntese da interpretação é encontrada no texto de Saule Jr., autor que entende decorrer desta previsão a constituição de finalidade e objetivos próprios:

No sistema jurídico brasileiro com base nos princípios constitucionais norteadores da política urbanas, nas responsabilidades atribuídas às entidades federadas, e nas normas constitucionais específicas da política urbana, foram estabelecidas as condições do direito urbanístico caracterizado como um ramo multi-disciplinar do Direito se tornar um ramo próprio do direito público por ter finalidade e objetivos próprios, como de disciplinar as normas da política urbana em especial do regime jurídico da propriedade urbana com base da função social da propriedade e nas funções sociais da cidade, exigindo a formação de um conjunto de normas a nível federal, estadual e municipal que configure uma disciplina própria³⁶².

Silva, em que pese reconhecer ser ainda cedo para afirmar a autonomia científica do Direito Urbanístico, conclui que “as normas urbanísticas não podem

³⁵⁸ Leite e Ayala tratam o tema a partir da ética da alteridade, na perspectiva de uma abertura dialógica espacial e temporal para os princípios da equidade e solidariedade, implicando na redefinição dos titulares constitucionais da cidadania. Estes princípios representariam, segundo eles, “dogmaticamente, esse transporte do alcance jurídico da igualdade para relacionar os titulares de interesses atuais e potenciais de uma geração entre si, e em referência às gerações futuras, garantindo o exercício de direitos atuais ou potenciais, em condições de equivalência e igualdade”. Ibidem, p. 70-75.

³⁵⁹ Corresponde à preocupação com as ameaças transfronteiriças e planetárias e, conseqüentemente, à necessidade de desenvolvimento de mecanismos e instrumentos próprios de regulamentação em escala mundial. Ver: MATEO, Ramón Martins. *Manual de derecho ambiental*. 64-65.

³⁶⁰ Mateo utiliza a expressão para referir-se às dificuldades geradas às limitações estruturais da gestão governamental pelo fato de a dinâmica ambiental não respeitar as fronteiras político-administrativas. Ibidem, p. 92.

³⁶¹ Conforme Leite e Ayala: “O indivíduo deixa de ser o ator principal da temática dos esquemas de responsabilização, posição que é pulverizada pela distribuição e repartição do interesse entre *todos*, diante da difusidade do bem, insuscetível de apropriação exclusiva, que, por sua nota de titularidade comunitária, aproxima *todos* (e não só um sujeito lesado individualmente) dos deveres jurídicos de proteção, vínculo que motiva a aceitação da imprescindibilidade do sistema de responsabilidades compartilhadas para a defesa do bem ambiental”. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 93.

³⁶² SAULE JR., Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. p. 86-87.

mais ser concebidas como simples regras de atuação do poder de polícia, nem como mero capítulo do direito administrativo”. Isto porque já se verificam expressivas peculiaridades, como princípios e institutos próprios.³⁶³ Já Correia, mesmo não a entendendo como disciplina jurídica autônoma, mas sim como especialidade do direito administrativo, reconhece-lhe “substantividade própria”, em razão de apresentar traços particulares, em especial a complexidade de suas fontes, a mobilidade de suas normas e a natureza discriminatória de seus preceitos, nestes termos:

Com a primeira expressão, quer significar-se que no direito do urbanismo aparecem conjugadas normas jurídicas de âmbito geral e regras jurídicas de âmbito local, assumindo estas [...] um relevo particular. A segunda locução expressa a idéia de uma certa *instabilidade* das normas do direito do urbanismo, a qual se manifesta não apenas na alteração freqüente das normas urbanísticas aplicáveis ao todo nacional (devido essencialmente à evolução dos problemas colocados pelo ordenamento do espaço, bem como da maneira de os resolver), mas também nas flexibilidades dos planos urbanísticos (com efeito, estes não são documentos fechados e imutáveis, antes devem adaptar-se à evolução da realidade urbanística, através de sua *revisão* ou *alteração* [...]). O terceiro traço peculiar apontado às normas do direito do urbanismo assenta no fato de elas terem como finalidade definir os destinos de diversas áreas ou zonas do território, bem como as formas e intensidades de utilização das diferentes parcelas do solo. Uma vez que o tipo e a medida de utilização do solo não podem ser os mesmos independentemente da sua localização, antes devem ser diferentes conforme as zonas em que se situarem os terrenos, as normas do direito do urbanismo revestem inexoravelmente um caráter discriminatório [...]³⁶⁴.

O que interessa em especial, porém, à abordagem, é a consideração do objeto jurídico de tutela do Direito Urbanístico, como se fez com o Direito Ambiental em item precedente. Pretende-se indicar, deste modo, seu comprometimento com a tutela ambiental, por meio da realização da função do espaço urbano no que diz com a concretização da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos. A respeito, cabe

³⁶³ Lista, então, alguns princípios: urbanismo como função pública, conformação da propriedade urbana, coesão dinâmica das normas urbanísticas, afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística. Quanto aos institutos e instituições característicos, destaca, dentre outros: planejamento urbanístico, parcelamento solo urbano, zoneamento, loteamento, regularização fundiária, outorga onerosa do direito de construir, direito de superfície. *Ibidem*, p. 41-46.

³⁶⁴ CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 99-100.

salientar que o conjunto de normas urbanísticas³⁶⁵ objetiva, precipuamente, disciplinar a ordenação do território, mas, também em relação a esta matéria há que se considerar interpretação alargada quanto à abrangência de seu objeto. Isto porque, em que pese sua preocupação primeira e imediata com a ordenação das cidades, pretende reger a globalidade do espaço ocupado pelo homem, bem como adota como finalidade a garantia da qualidade de vida³⁶⁶. Tal orientação norteará a condução da reflexão que segue.

Direito Ambiental e Direito Urbanístico: pontos de imbricação

Para a análise sobre a relação estabelecida entre as disciplinas, há que se retomar aspectos relativos à definição de seus objetos. Afinal, deve-se trazer ao debate questionamento quanto ao conteúdo imediato de tutela, no intuito de promover uma precisa identificação da abrangência das hipóteses reguladas por cada regramento. Permitir-se-á, deste modo, avaliar a similitude e proximidade existente entre as temáticas, bem se qualificando a inter-relação desenvolvida e demarcando-se o caráter de autonomia do qual gozam. Questão esta fundamental para se levar a contento a promoção de harmonização entre as legislações ambiental e urbanística em situações concretas de conflito, nas quais se enfrente o

³⁶⁵ São normas do direito urbanístico, segundo Silva: “[...] todas as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, as áreas de interesse especial (como a execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais) a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística”. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 38. Acrescente-se observação de Rabello “[...] cabe assinalar que, ao tratar de direito urbanístico, a norma terá dois espaços de abrangência normativa. O primeiro é aquele de definição de diretrizes técnicas que irão pautar as políticas urbanas de ordenação territorial, e as matérias e assuntos de interesse da legislação urbanística, ou seja, de como fazer as ordenações territoriais, visando sua função social e à qualidade de vida. O outro âmbito normativo é aquele das normas de ordenamento do solo urbano, propriamente ditas, ou seja, as normas que fazem a ordenação territorial, e que são aplicadas em determinado local, em determinada época [...]. Trata-se de normas de planejamento urbano, e, por serem específicas para cada Município, inserem-se dentro dos assuntos de interesse local, de sua competência exclusiva, nos termos do art. 30, I da Constituição Federal” RABELLO, Sônia. *Direito urbanístico e direito administrativo: imbricação e inter-relações*. p. 206-207.

³⁶⁶ Transcreve-se passagem da lição de Meirelles a respeito: “Direito urbanístico visa precipuamente à ordenação das cidades, mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 388.

desafio de articular os preceitos constitucionais relativos à proteção do equilíbrio ecológico e à efetivação do direito a cidades sustentáveis.

Principie-se por repisar alguns aspectos relativos ao Direito Ambiental. Ressurge, a este ponto, discussão acerca da amplitude do conceito de meio ambiente - matéria largamente tratada anteriormente³⁶⁷ -, vez que tal interpretação reflete na definição do bem jurídico tutelado. De forma a evitar-se repetição dos elementos já expressos, mencione-se apenas a polaridade da questão entre a defesa de um conceito estrito, com a identificação do objeto limitada ao equilíbrio ecológico, e o reconhecimento de conceito amplo, a envolver a multiplicidade de dimensões contidas na expressão (natural, artificial, cultural, histórica). A adoção deste último, propugnada nesta pesquisa, redundará em compreender a finalidade da disciplina sob perspectiva alargada.

A respeito, fica-se com a posição de Silva, autor que faz referência à finalidade primeira do Direito, neste âmbito, em proteger a qualidade do meio ambiente, por meio da proteção de seus elementos constitutivos e dos processos ecológicos, mas também em função da qualidade de vida. Em outros termos, identifica-se a tutela ambiental como seu objeto imediato, servindo, reflexamente, para a promoção da qualidade de vida, reconhecida esta, portanto, como seu objeto mediato. Qualidade de vida compreendida, aqui, como a saúde, o bem-estar e a segurança da população³⁶⁸. No mesmo sentido, Leite e Ayala:

Atento à conceituação de meio ambiente, em sua concepção antropocêntrica alargada, pode-se constatar que, no que diz respeito à natureza jurídica, o bem ambiental tem sua maior intensidade na proteção de um direito difuso e qualificado: a qualidade de vida³⁶⁹.

Na outra via, entende-se ser do âmbito de preocupação e abrangência do Direito Urbanístico disciplinar, convenientemente, todas as ações humanas relacionadas ao uso do solo, com vistas a um ambiente sadio³⁷⁰. Isto porque se ocupa não mais tão somente do arranjo físico territorial das cidades, passando a

³⁶⁷ Vide ponto 2.1.1.

³⁶⁸ SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. p. 81.

³⁶⁹ Este aspecto merece ainda maior amplitude na interpretação dos autores, vez que entendem corresponder à vida não apenas humana, e, ainda, atual e futura. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. p. 62.

³⁷⁰ MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 71.

abranger, “quantitativamente, um espaço maior (o território todo, englobando o meio rural e o meio urbano), e, qualitativamente, todos os aspectos relativos à qualidade do meio ambiente, que há de ser o mais saudável possível”³⁷¹.

Significa, portanto, também se identificar a função do Direito Urbanístico na promoção, ainda que indireta, da proteção do meio ambiente, vez que, ao disciplinar a organização dos espaços habitáveis, objetiva a garantia da qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos. Recorre-se novamente à lição de Silva no intuito de reforçar a conclusão:

Em suma, o que se está vendo é que a atividade urbanística tem um sério compromisso com a preservação do meio ambiente natural e cultural, buscando assegurar, de um lado, condições de vida respirável e, de outro lado, a sobrevivência de legados históricos e artísticos e a salvaguarda de belezas naturais e paisagísticas de deleite do Homem. Ao inverso, em certos casos a ação urbanística incide em áreas envelhecidas e deterioradas, procurando renová-las com o mesmo objetivo de criar condições para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes³⁷².

Ou seja, marca-se a distinção quanto aos objetos imediatos de tutela das disciplinas em questão - e, portanto, a autonomia existente entre elas³⁷³ -, ao passo em que se identifica imbricação relativamente aos seus objetos mediatos. Tem-se a expressão deste estreito vínculo na explanação de Salazar Jr.:

[...] mesmo que as normas de Direito Urbanístico não apresentem como finalidade imediata a proteção do meio ambiente, atribuição exclusiva das normas ambientais, o fato de tutelarem obliquamente a

³⁷¹ Ibidem, p. 70. No mesmo sentido, CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de direito do urbanismo*. p. 99.

³⁷² SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. p. 222. No mesmo sentido, Rocha: “[...] A correlação entre o microssistema ambiental e o urbanístico efetiva-se em decorrência de seus objetos mediatos e comuns: a proteção e defesa da qualidade de vida e do bem-estar dos habitantes da cidade. Por consequência, na defesa ambiental propriamente dita e na ordenação dos espaços habitáveis, o que se objetiva é a concretização das funções sociais da cidade [...]”. ROCHA, Júlio César de Sá da. *Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado*. p. 32.

³⁷³ Registre, entretanto, não é ser esta compreensão pacificada na doutrina. Figueiredo, por exemplo, sob outra orientação, entende o Direito Urbanístico como espécie do gênero que denomina de Direito Ecológico, nestes termos: “Se a Ecologia é gênero do qual o urbanismo é espécie, a dimensão social do problema ecológico levar-nos-á, pelos mesmos motivos, à formulação de seu disciplinamento em termos jurídicos, ou seja, à fronteira interdisciplinar entre Ecologia e Direito – o Direito Ecológico, no qual se insere, na fronteira entre o Urbanismo e o Direito, o Direito Urbanístico”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico*. p. 54.

qualidade de vida as tornam obrigatoriamente comprometidas com a proteção e preservação do meio ambiente³⁷⁴.

Melhor síntese a respeito encontra-se na perspectiva de Correia. O autor português esclarece que, ainda que persistam discussões doutrinárias no sentido do enquadramento do Direito Urbanístico como capítulo do Direito Ambiental (seria instrumento de proteção do ambiente, no que se denomina de “concepção imperialista” do meio ambiente)³⁷⁵, ou, em sentido inverso, de consideração deste como parte integrante daquele (ambiente como objeto do poder de planificação territorial)³⁷⁶, afirmam-se, em verdade, como disciplinas jurídicas autônomas uma em relação a outra. Afinal, apresentam autonomia de fins, meios e objetos.

Retome-se aqui, sobretudo, a autonomia de fins – ainda que estreitamente relacionados. O fim imediato do Direito Urbanístico é a fixação de regras jurídicas de uso, ocupação e transformação do território, “o que significa que o ‘móvil’ ambiental, embora presente, não constitui a idéia condutora da regra jurídica urbanística”. Enfim, a proteção do meio ambiente, embora presente, não é seu vetor principal. Já o Direito Ambiental está intrinsecamente preordenado à tutela do ambiente, havendo matérias constituidoras de seu núcleo central que de modo algum se podem confundir com as de competência das normas urbanísticas³⁷⁷.

Sua estreita conexão deriva, assim, de se apresentarem informadas por princípios comuns. Significa dizer que a idéia de proteção do meio ambiente e os princípios ambientais em geral estão presentes no Direito Urbanístico, sendo manifestos não somente nos objetivos do planejamento urbano quando de sua elaboração e aprovação, mas também no âmbito de sua execução. A matéria, enfim, cujas normas asseguram a gestão do espaço urbano, não é alheio às preocupações do Direito Ambiental. Este, por seu turno, volta-se cada vez mais para a tutela do meio ambiente urbano, contribuindo com normas que visam, em última análise, à

³⁷⁴ SALAZAR JR., João Roberto. O Direito Urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 167-182. p. 168.

³⁷⁵ CORREIA, Fernando Alves. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 84-85.

³⁷⁶ Ibidem, p. 81-84.

³⁷⁷ Cita, exemplificativamente: proteção da fauna e da flora; prevenção da poluição nas suas diferentes modalidades; a matéria de responsabilidade civil por danos ao ambiente; a matéria do ilícito ambiental, quer de índole criminal, quer de índole administrativa; o contencioso do direito do ambiente; o direito organizatório do ambiente, a matéria do Direito Internacional Público e Privado do Meio Ambiente. Ibidem, p. 85-81.

melhoria da qualidade de vida da coletividade³⁷⁸. Registre-se sua objetiva síntese dos pontos de contato entre as disciplinas:

Os fortes laços existentes entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente derivam, essencialmente, de um lado, do fato de ambos se aplicarem, simultaneamente, nos espaços rurais e nos espaços urbanos, assistindo-se, por isso, a uma coabitação estreita entre eles, e, do outro lado, da circunstância de, nos últimos anos, o direito do urbanismo se ter tornado cada vez mais *qualitativo* – na medida em que muitas das suas normas (mormente a dos planos urbanísticos) têm em vista a defesa do meio ambiente, a proteção e a valorização do patrimônio histórico edificado, a renovação de áreas urbanas degradadas, a recuperação dos centros históricos, a proteção e valorização das paisagens naturais e a criação de zonas verdes – enquanto o direito do ambiente se revela cada vez mais atento à cidade, através do conceito de *ambiente urbano* ou *ecologia urbana* (na sua tríplice dimensão de combate à poluição urbana, de melhoria do ambiente construído, pela via do incremento da qualidade das edificações e da preservação dos centros históricos, e de criação e valorização dos espaços naturais da cidade).³⁷⁹

A digressão desenvolvida neste tópico conduz à assunção de posicionamento no sentido de estar-se a advogar pela implementação de ações integradas no melhor tratamento dos problemas urbano-ambientais, a partir dos institutos, princípios e demais possibilidades apresentadas por esses dois ramos do Direito. É entendimento decorrente da verificação de que a atuação isolada por meio de políticas setoriais que não se comunicam e/ou articulam revela-se insuficiente. Tal permitirá a introdução de novos instrumentos na tutela do meio ambiente urbano, bem como inovadoras e abrangentes perspectivas de análise das demandas suscitadas.

A respeito, exemplos pontuais da imbricação entre as legislações urbanística e ambiental já foram enumerados no item precedente, de onde se extrai, de um lado, situações de utilização de instrumentos urbanísticos na busca de soluções de questões ambientais, e, de outro, a tutela do espaço urbano por meio de normas ambientais³⁸⁰. Não se descuida, todavia, de que a implementação deste intrincado

³⁷⁸ GOMES, Carla Amado. *As operações materiais administrativas e o direito do ambiente*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1999. p. 28.

³⁷⁹ CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de direito do urbanismo*. p. 101.

³⁸⁰ Vide parte final do ponto 2.1.2. Destaque-se, aqui, o caráter conflitivo desta normatização, vez que envolve regras oriundas das diversas esferas governamentais, elaboradas em diferentes épocas, tratando de matérias conexas e por vezes até sobrepostas. Agravante refere-se, ainda, ao fato de

plexo normativo refletor da interpenetração das temáticas, quando não realizada adequadamente, seja em relação à interpretação dos preceitos ou ao seu âmbito de abrangência, acaba por multiplicar e intensificar as situações conflitantes³⁸¹. Circunstância esta que confere ainda maior relevância ao objeto de estudo problematizado no trabalho.

2.2.2 Princípios gerais ambientais e sua aplicabilidade na gestão das cidades

Preliminarmente, dedicar-se-á espaço, neste subitem, para conferir tratamento a alguns aspectos relativos à teoria geral dos princípios, de modo a fixar a adoção de um conceito, dentre os tantos apresentados pela doutrina, bem como afirmar sua força normativa e implicações jurídicas. Posteriormente, dedicar-se-á ao estudo dos princípios gerais ambientais, mas a partir de perspectiva orientada pela tentativa de conciliação destes com o processo de gestão e planejamento da cidade, no sentido da incorporação das diretrizes ambientais às políticas urbanas e alternativas instrumentais legislativas na matéria. Esclarece-se que, sendo o foco da pesquisa o Direito Ambiental, não se adentrará análise principiologia relativa aos institutos do Direito Urbanístico, disciplina esta que permeia a pesquisa somente como referencial para a compreensão dos elementos abordados.

De início, note-se que o debate acerca da conceituação e aplicação dos princípios jurídicos tem tomado especial posição na doutrina nacional e internacional nas últimas décadas³⁸². Como consequência, diversas são as abordagens possíveis,

serem objeto de sucessivas alterações e flexibilização por meio da edição de Medidas Provisórias e Resoluções do CONAMA.

³⁸¹ São exemplos concretos de materialização do conflito as ocupações urbanas irregulares em áreas de proteção permanente. Correspondem a situações de risco nas quais se sobrepõem questões ambientais e sociais na complexa dinâmica do processo de urbanização brasileiro. Quando de sua judicialização, há demanda por resposta jurídica quanto aos limites de aplicação das legislações ambiental e urbanística (notadamente o Código Florestal, a Lei de Parcelamento e a Resolução CONAMA n. 369/2006) e necessidade de sopesamento entre os preceitos constitucionais de proteção do patrimônio ecológico e garantia do direito à cidade, desafio ainda enfrentado com dificuldades pelos operadores do Direito. Deixa-se o registro de julgado do STJ a respeito, no qual se reconhece a responsabilidade do município por loteamento irregular localizado em área de mananciais: Recurso Especial n. 333056/SP; Rel. Min. Castro Meira; Julgado em 13/12/2005.

³⁸² Tal circunstância fez com que Barrio e Vigo tratessem de uma idade do ouro dos princípios: "En las últimas décadas, el tema de los 'principios jurídicos' como un ámbito integrativo del ordenamiento jurídico, pero diferenciado de las reglas o normas jurídicas, ha adquirido una importancia notable en

trazendo-se, aqui, algumas das de maior repercussão e que servem de orientação para os juristas brasileiros³⁸³. É de ressaltar os estudos de Dworkin, para quem os princípios se distinguem pela sua natureza, tendo em conta seu caráter de orientação ao sistema jurídico como um todo. Deste modo, e em comparação com as regras jurídicas, as quais são aplicáveis, segundo o autor, “à maneira do tudo-ou-nada”, seriam aqueles “padrões” a serem atendidos, levando a “uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”³⁸⁴.

Veja-se, também, a posição de Alexy, o qual afirma serem os princípios “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível” - em conformidade com as possibilidades fáticas e jurídicas³⁸⁵ -, configurando-se, portanto, como “mandados de otimização”. Este seu entendimento, que o distingue entre seus pares:

O ponto decisivo para a distinção entre regras e princípios é que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferente grau e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, mas também jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras opostos³⁸⁶.

el campo de la teoría general o de la filosofía del Derecho, a tal punto que con justicia se ha podido hablar de una nueva ‘edad de oro’ de los principios”. BARRIO, Javier Delgado. VIGO, Rodolfo L. Sobre los principios jurídicos. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997. p. 90.

³⁸³ São referências de destaque no trato da matéria no âmbito da literatura nacional, dentre outros: ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 47-48; ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

³⁸⁴ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Sua lição merece registro: “As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. [...] Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou importância. Quando os princípios se inter cruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um”. Ibidem, p. 36, 39 e 42.

³⁸⁵ No mesmo sentido: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995. p. 534.

³⁸⁶ Tradução livre. No original: “El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida devida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos”. ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales,

Considerando-se os elementos apontados, são os princípios, no sentido aqui adotado, normas que se consubstanciam em verdadeiros vetores orientadores da atuação do plexo normativo constante no ordenamento jurídico, fundamentando a unidade e coerência sistêmica do mesmo³⁸⁷. Assim, atendem as regras jurídicas, em sua maior concreção, aos valores ínsitos aos princípios, pretendendo, deste modo, a eficácia axiológica do próprio sistema jurídico³⁸⁸. Ressalte-se, todavia, que, embora existam como normas retoras, indicativas do senso político do ordenamento como um todo, são dotados de normatividade e vinculatividade, ou seja, há obrigatoriedade de cumprimento do seu conteúdo – balizador da elaboração, interpretação e aplicação do Direito - e possibilidade de constituírem-se em causa de pedir. Por fim, levando-se em conta estabelecerem deveres de otimização em vários graus, permitem a existência de decisões diversas para casos concretos distintos, vez que demandam a verificação da força relativa dos valores envolvidos em cada situação fática.

A esta altura, relativamente à matéria em apreço no trabalho, cumpre discorrer sobre os princípios gerais que orientam o Direito Ambiental em âmbito nacional, no intuito de identificar alguns dos elementos constituintes do núcleo valorativo da disciplina e dos institutos constantes do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, transcreve-se a síntese de razões apresentada por Mirra a fim de afirmar a essencialidade de análise mais detida da temática no estudo deste ramo jurídico em especial:

a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito; b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas

1997. Ver ainda, quanto aos conflitos entre princípios e regras, ALEXY, Robert. *Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Prática*. *Revista DOXA*, nº 5, 1988. Disponível em <<http://www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

³⁸⁷ Note-se o entendimento de Eros Roberto Grau: “É que cada direito não é mero agregado de normas, porém um conjunto dotado de unidade e coerência – unidade e coerência que repousam precisamente sobre os seus (dele = de um determinado direito) princípios. Daí a ênfase que imprime à afirmação de que são normas jurídicas os princípios, elementos internos ao sistema; isto é, estão nele integrados e inseridos.” GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 146.

³⁸⁸ Para maior esclarecimento, veja-se a tábua de diferenças e semelhanças entre princípios e regras elaborada por Freitas em FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 228.

que compõem o sistema legislativo ambiental; c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade; d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área³⁸⁹.

Há que se registrar, entretanto, que a complexidade da questão não se esgota aí, apresentando ainda maior abrangência. Mencione-se, nesse sentido, a reflexão de Leite e Ayala, que levantam polêmica relativa às particularidades impostas pelo Direito Ambiental à teoria dos princípios – sobretudo quanto a sua vinculação normativa. Atentam para o perigo de lhes atribuir imputação de um poder absoluto, o que levaria, sempre, a sua preferência em face de outras variáveis normativas³⁹⁰. Fundam-se, para tanto, na lição de Canotilho sobre os riscos da adoção do modelo de Constituição dirigente, no que diz com possibilidade de instituição de um modelo constitucional autoritário, com a desvinculação do papel dos fatos e das relações sociais na regulação da realidade e conseqüente desconsideração do pluralismo. Esclarecem:

O valor jurídico dos princípios adquire importância diferenciada para sua apreciação no espaço normativo do Direito do Ambiente, inicialmente por conservarem elevado potencial de colisão com diversas espécies de direitos fundamentais objetivamente protegidos e tenderem a avocar uma *pretensa posição de valor de precedência absoluta* para a condição do ambiente ecologicamente sadio, como direito fundamental e bem cuja *particular configuração difusa* exigiria, *de per si*, imposições por iniciativas de organização e procedimento de condições especializadas para sua realização e proteção.

Partindo desse raciocínio, grande parte das abordagens principiológicas do Direito do Ambiente parece superestimar estes dois problemas, o das condições de organização e procedimento da ordem jurídica em face do valor fundamental, objetivo ocupado pelo ambiente na ordem jurídica, e o do alcance do poder de vinculação da atividade regulatória do ambiente. Parece-nos serem esses os problemas que merecem atenção em uma proposta de análise da função e do conteúdo dos princípios em matéria de Direito do Ambiente³⁹¹.

³⁸⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 1, n. 2, abr.-jun. 1996. Editora Revista dos Tribunais. p. 50-66. p. 52.

³⁹⁰ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 67.

³⁹¹ Ibidem, p. 69.

Feito o alerta, também não se pode olvidar a adoção de distintos elencos de princípios pelos diversos autores especialistas no tema, resultado de suas interpretações particulares com fundamento em declarações internacionais e no rol positivado na legislação pátria³⁹². Exemplificativamente, Machado lista como princípios gerais o direito à sadia qualidade de vida, o acesso equitativo aos recursos naturais, usuário e poluidor-pagador, precaução, prevenção, reparação, informação, participação e obrigatoriedade da intervenção estatal³⁹³. Mirra menciona a supremacia e a indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, a participação popular, o desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado, a função social e ambiental da propriedade, a avaliação prévia dos impactos ambientais, prevenção, responsabilização, respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade e cooperação internacional³⁹⁴.

Antunes opta por nomenclaturas distintas, ainda que com semelhante conteúdo, discorrendo sobre o direito ao meio ambiente como direito humano fundamental, o princípio democrático (materializado através dos direitos à informação e participação), prudência ou cautela, equilíbrio, limite, responsabilidade e poluidor-pagador³⁹⁵. Já Leite, ao tratar do tópico, adota a expressão “princípios estruturantes” – emprestada de Canotilho - a fim de destacar suas funções norteadoras na produção, interpretação e aplicação da matéria, conferindo destaque, nesta categoria, à precaução, atuação preventiva, cooperação, responsabilização e participação³⁹⁶. Explicita:

³⁹² São princípios positivados, conforme Mirra, “[...] os princípios inscritos expressamente nos textos normativos ou decorrentes do sistema de direito positivo em vigor”. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios fundamentais do direito ambiental*. p. 53. Complemente-se com Antunes, ao especificar: “Os princípios jurídicos ambientais podem ser implícitos ou explícitos. Explícitos são aqueles que estão claramente escritos nos textos legais e, fundamentalmente, na Constituição da República Federativa do Brasil; implícitos são os princípios que decorrem do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos. Note-se que o fato de que alguns princípios não estejam escritos na Constituição ou nas leis, não impede que os mesmos sejam dotados de positividade”. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 25.

³⁹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 55-103.

³⁹⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios fundamentais do direito ambiental*. p. 50-66.

³⁹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 25-33.

³⁹⁶ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 44-68.

A utilização da expressão princípios estruturantes, que se quer dar, é no sentido de identificá-los como princípios constitutivos do núcleo essencial do direito do ambiente, garantindo uma certa base de caracterização. Com efeito, a utilização desta expressão é ancorada na significação dada por Canotilho, ao se referir aos princípios estruturantes do direito constitucional. Na sua identificação, o autor salienta que os princípios estruturantes possuem duas dimensões: “(1) uma dimensão constitutiva, dado que os princípios, eles mesmos, na sua fundamentalidade principal, exprimem, indicam, denotam ou constituem uma compreensão global da ordem constitucional; (2) uma dimensão declarativa, pois estes princípios assumem, muitas vezes, a natureza de superconceitos, de vocábulos designantes, utilizados para exprimir a soma de outros subprincípios e de concretizações de normas plasmadas³⁹⁷”.

Por fim, poder-se-ia registrar o elenco adotado por autores dedicados ao Direito Internacional do meio ambiente, vez que a elaboração de princípios neste âmbito reflete-se na formulação legislativa doméstica³⁹⁸. Tal perspectiva abriria leque ainda mais abrangente de análise, considerando-se, na complexidade do tema, questões atinentes à soberania e, sobretudo, à forma de implementação das obrigações internacionais e mecanismos de controle. Mas, nada disso será aqui abordado³⁹⁹. Como o intuito é meramente informativo, apresenta-se, a título de exemplo, a classificação de Wold sobre alguns dos princípios mais proclamados pela comunidade internacional: princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, direito ao desenvolvimento, patrimônio comum da humanidade, responsabilidade comum mas diferenciada, precaução, poluidor-pagador, dever de não causar dano ambiental e responsabilidade estatal⁴⁰⁰.

³⁹⁷ Ibidem, p. 45. Acrescente-se a lição de Derani, ao interpretar os princípios de Direito Ambiental como “[...] construções teóricas que visam melhor orientar a formação do direito ambiental, procurando denotar-lhe uma certa lógica de desenvolvimento, uma base comum presente nos instrumentos valorativos”. DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1995. p. 155.

³⁹⁸ São tais princípios extraídos do texto das declarações internacionais que versam sobre questões relacionadas ao meio ambiente, sobretudo a Declaração de Estocolmo (1972) e a Declaração do Rio (1992). Lista dos princípios firmados nos documentos citados encontra-se em SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional ambiental*. p. 59-66. Some-se a estas todos os demais documentos internacionais correlatos, que trazem normas detalhadas acerca de temas específicos, como a Convenção sobre o Comércio de Espécies Ameaçadas de Extinção (CITES), a Convenção Ramsar, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Agenda 21, exemplificativamente.

³⁹⁹ Para estudo do Direito Ambiental Internacional ver: KISS, Alexander; SHELTON, Dinah. *International Environmental Law*. New York: Transnational Publishers, Inc., 1991.

⁴⁰⁰ Esclarece o autor: “No plano internacional, tais princípios não são, tecnicamente, considerados obrigatórios, não obstante, por influenciarem a estruturação do direito ambiental interno e por serem efetivamente empregados pelos formuladores da política ambiental internacional, eles possuem uma importância ímpar para a proteção do meio ambiente em âmbito local e internacional”. WOLD, Chris.

Porém, consoante apontado na parte inicial deste tópico, o que se pretende não é o estudo aprofundado da principiologia informadora do Direito Ambiental, por isso a limitação apenas ao apontamento de alguns dos diversos elencos adotados pela doutrina. Sua abordagem na pesquisa é orientada, em verdade, pela aplicabilidade dos princípios gerais ambientais positivados no quadro jurídico normativo brasileiro como aporte teórico no trato do inter-relacionamento entre gestão urbana e gestão ambiental. Portanto, uma vez apresentadas as observações iniciais de forma meramente descritiva – suporte preliminar fundamental –, faz-se, na seqüência, seleção dos princípios que se entende de especial relevância para a tutela do meio ambiente urbano, considerados vinculantes para a interpretação e aplicação dos mecanismos e instrumentos jurídicos concernentes.

Do critério de análise adotado, resultou o seguinte rol: desenvolvimento sustentável, prevenção, precaução, informação, participação e função socioambiental da propriedade – não significando que a análise da inter-relação entre meio ambiente e urbanismo não possa ser estendida aos demais princípios identificados doutrinariamente. Esclarece-se que sua menção no texto não se dará de forma detalhada, sendo seu conteúdo explicitado apenas genericamente a partir da funcionalidade identificada na proteção do urbano como bem jurídico ambiental. Assume-se, desta feita, postura focada nos objetivos primeiros da pesquisa em detrimento de análise exaustiva de conteúdo e mecanismos de implementação, ainda que sob risco de alvo de crítica fundada no argumento da análise superficial.

Primeiramente, no que diz com o princípio do desenvolvimento sustentável, relembra-se a abordagem já conferida no ponto 2.1.3, oportunidade na qual se traçou tentativa objetiva de compreensão do conceito de sustentabilidade aplicado ao ambiente urbano, com análise de distintas perspectivas. Rememora-se a nota n. 112, na qual há referência aos documentos internacionais que traçam os contornos de sua concepção. Quanto ao seu reconhecimento pela ordem constitucional brasileira, pode-se afirmar que está expresso em diversos dispositivos, sendo o mais expressivo o art. 225, ainda que não faça uso da expressão. Importante também é a menção do art. 170, VI, no qual se verifica a imposição da coexistência entre a livre iniciativa e a defesa do ambiente, com vistas a assegurar a todos existência digna,

conforme os ditames da justiça social. Anteriormente, porém, já constava previsão na Lei 6.938/81, art. 1º, ao tratar da necessidade de compatibilização das atividades industriais com o meio ambiente.

Na ordem infra-constitucional, a assunção de vinculação direta com o planejamento urbano consta do conteúdo do dispositivo do Estatuto da Cidade que discorre sobre o direito à cidade sustentável, em referência expressa ao princípio como diretriz da política de desenvolvimento urbano (art. 2º). Saule Jr. explicita com maior clareza a questão considerando o princípio do desenvolvimento sustentável como o vínculo entre o direito a um meio ambiente sadio, o direito ao desenvolvimento⁴⁰¹ e o significado de desenvolvimento urbano. Extrai-se de sua obra o seguinte trecho:

Portanto, um dos componentes do desenvolvimento urbano é o princípio do desenvolvimento sustentável, pelo qual as pessoas humanas são o centro das preocupações e têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, conforme dispõe o princípio 1 da Declaração do Rio. Esse componente, como requisito obrigatório, significa a vinculação do desenvolvimento urbano, referido no caput do art. 182, com o direito ao meio ambiente estabelecido no art. 225 da Constituição. O desenvolvimento urbano, como política pública, deve ter como condicionante o direito ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado, como garantia das presentes e futuras gerações⁴⁰².

Esta a síntese que apresenta, então, das diretrizes do desenvolvimento urbano, pautadas pelo desenvolvimento sustentável: assegurar o respeito e tornar efetivo os direitos humanos; promover medidas para proteger o meio ambiente natural e construído, de modo a garantir a função social ambiental da propriedade na

⁴⁰¹ Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), adotada pela resolução 41/128 da Assembleia das Nações Unidas. Ver art. 1º: “[...] direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades possam ser plenamente realizados”.

⁴⁰² Complemente-se: “De forma mais sintética, a política de desenvolvimento urbano deve ser destinada para promover o desenvolvimento sustentável, de modo a atender as necessidades essenciais das gerações presentes e futuras. O atendimento dessas necessidades significa compreender o desenvolvimento urbano como uma política pública quer torne efetivo os direitos, de modo a garantir à pessoa humana uma qualidade de vida digna. Para promover esse desenvolvimento são necessárias medidas e políticas formuladas e implementadas com a participação popular, voltadas para a proteção do meio ambiente sadio, da eliminação da pobreza, da redução das desigualdades sociais, da adoção de novos padrões de produção e consumo sustentáveis”. SAULE JR., Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. p. 67-69.

cidade; incentivar atividades econômicas que resultem na melhoria da qualidade de vida, mediante um sistema produtivo gerador de trabalho e de distribuição justa da renda e riqueza; combater as causas da pobreza, priorizando os investimentos e recursos para as políticas sociais (saúde, educação, habitação); democratizar o Estado, de modo a assegurar o direito à informação e à participação popular no processo de tomada de decisões⁴⁰³.

Sob este aspecto, o conteúdo de sua configuração teórica mais difundida – desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades – passa a orientar obrigatoriamente a atividade urbanística e as intervenções no espaço urbano. Em outros termos, segundo Teles, correspondente à “gestão das cidades no tempo, ou seja, à administração presente e futura dos recursos ambientais da e na cidade associada à gestão social”⁴⁰⁴. Enfim, remete ao ato de planejar objetivando estratégias de inclusão social e equidade no acesso aos recursos naturais ambientais, em vínculo com lapso temporal futuro⁴⁰⁵.

Outro princípio de Direito Ambiental estreitamente conexo à gestão urbana é o princípio da prevenção, cujo conteúdo determina, simplificadamente, a adoção de medidas que eliminem ou reduzam causas já conhecidas ou identificadas pela ciência como suscetíveis de causar impactos negativos ao meio ambiente. Ou seja, atua em momento anterior à consumação do dano ambiental, quando detectado antecipadamente como possível resultado de atividade que se sabe comprovadamente ser perigosa: tem-se conhecimento da periculosidade da atividade e, portanto, procura-se inibir a geração *possível* e *verossímil* de efeitos nocivos. Daí associar sua invocação a situações de “risco concreto” (tipologia a ser abordada no Capítulo 3). Na interpretação de Leite e Ayala:

⁴⁰³ Ibidem, p. 70.

⁴⁰⁴ SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. *Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. p. 127-145. Disponível em <www.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2003/1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2005. p. 135.

⁴⁰⁵ Ibidem, p. 134. Esta definição serve, ainda, para justificar a não dedicação de espaço especial para o princípio da equidade intergeracional, pois se entende restar aí marcadamente incluído o elemento solidariedade que lhe é característico, na relação estabelecida entre as gerações, sua qualidade de vida e a capacidade de suporte dos ecossistemas no ambiente urbano. Uma análise detalhada do princípio encontra-se em: AYALA, Patryck de Araújo. *Direito e incerteza: a proteção jurídica das futuras gerações no Estado de Direito Ambiental*. 2002. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis(SC).

O conteúdo cautelar do princípio da prevenção é dirigido pela ciência e pela detenção de informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco fornecido pela atividade ou comportamento, que, assim, revela situação de maior verossimilhança do potencial lesivo que aquela controlada pelo princípio da precaução. O objetivo fundamental perseguido na atividade de aplicação do princípio da prevenção é, fundamentalmente, a *proibição da repetição de atividade que já se sabe perigosa*. [grifos no original]

[...] Dessa forma, não basta simplesmente que se tenha certeza do perigo da atividade (periculosidade da atividade), mas do perigo produzido pela atividade. Ou, em outras palavras, de que a atividade perigosa coloque o ambiente, potencialmente (de forma verossímil), em estado de risco (ou de perigo). Esta (atividade perigosa) deve demonstrar também verossímil capacidade de poluir ou degradar, entendendo-se, para os efeitos da aplicação do princípio da prevenção, no seguinte sentido: é possível (juízo de verossimilhança) que a atividade perigosa polua ou degrade. Logo, medidas preventivas são necessárias (já que a origem do risco é conhecida)

⁴⁰⁶.

Algumas das inúmeras medidas preventivas cuja implementação representa concretização do princípio em apreço são listadas por Machado:

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamento ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental⁴⁰⁷.

No que diz com sua previsão normativa, constitui-se a partir de documentos internacionais, dentre eles a Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (Preâmbulo e art. 4º), a Convenção da Diversidade Biológica (Preâmbulo), Declaração do Rio (Princípio 8). Relativamente a seu assento constitucional, mencione-se em especial alguns dos incisos do art. 225, sobretudo relativamente à obrigação genérica de prevenir o dano ambiental (§1º, I e II e §§5º e 6º); ao estudo prévio de impacto ambiental (§1º, IV); à restrição ou proibição de atividades suscetíveis de causar danos ambientais (1º, V e

⁴⁰⁶ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 71-72.

⁴⁰⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 84.

VII); à definição de áreas protegidas (§1º, III e §4º); à proteção de espécies em extinção (§1º, VII); à proteção dos animais (§1º, VII); e à proteção da biodiversidade (§1º, II). Na ordem normativa infraconstitucional há previsão na Lei 6.938/1981, sobretudo art. 2º, e no rol de princípios declarado pelo art. 2º do Decreto n. 5.098/2004, que versa sobre o controle de acidentes com cargas perigosas.

Pode-se identificar alguns instrumentos urbanísticos instrumentalizadores deste princípio, cujo caráter preventivo orienta o exame de autorizações e licenças de atividades e empreendimentos no espaço urbano, com a consideração da variável ambiental. Destaque para o zoneamento ambiental, os estudos prévios de impacto ambiental e de vizinhança, bem como o plano diretor. Isso ao passo que possibilitam diagnóstico das diversas vocações das áreas urbanas, aferindo-as como passíveis ou não de constituírem lócus de intervenções específicas de acordo com suas características – tanto por parte de empreendedores quanto da Administração Pública. Instituem, ainda, análise de riscos urbano-ambientais e prováveis impactos, bem como a necessidade de adoção de medidas compensatórias. Adverte-se que maiores detalhes acerca interferência destes mecanismos na gestão ambiental da cidade serão abordados no Capítulo 3.

Em complementaridade à prevenção em seu papel de imposição de medidas no controle do risco ambiental, passa-se à caracterização dos contornos do princípio da precaução. Em linhas gerais, este determina que, existindo ameaça de dano grave ou irreversível possivelmente decorrente de determinada atividade, produto ou técnica, a ausência de evidência científica absoluta acerca do nexo de causalidade não pode ser invocada como justificativa para a não adoção ou para a postergação de medidas antecipatórias visando elidir impactos nocivos. Sua invocação ocorre, portanto, face a perigo/risco incerto, futuro ou potencial, ou seja, em relação a circunstâncias sobre as quais ainda não há certeza científica quanto à periculosidade ou não se mostra possível análise precisa de sua demonstração e dimensão.

Significa dizer que, tal como ocorre com a prevenção, está presente na sua configuração o elemento risco, mas sob outro enfoque, o do risco abstrato, vez que há obrigação de tomada de decisão ainda que diante de situação de incerteza/insegurança científica (informações precárias, limitadas, inacessíveis ou

inexistentes) relativa à identificação, avaliação e quantificação dos riscos⁴⁰⁸. Isto marca acentuadamente a distinção existente entre os campos de aplicação dos dois princípios⁴⁰⁹.

Emerge com maior clareza das características apontadas o seu papel como instrumento de gestão de riscos. Afinal, não sendo possível emitir juízos de avaliação com caráter de certeza e margem de segurança absoluta, em razão da precariedade das bases informacionais, concentra-se na administração dos processos decisórios a partir os dados disponíveis, na busca da melhor decisão possível. Destaque-se, daí, elementos de importante reflexão, como:

(1) não se prescinde de investigação e avaliação dos riscos, o que ocorre é a avaliação da melhor forma possível dos graus de incerteza científica (juízo de verossimilhança), a fim de orientar decisão sobre sua tolerabilidade e adoção de medidas adequadas para seu controle⁴¹⁰ (autorização, imposição de restrições, proibição);

(2) toma relevo seu papel no fortalecimento de instituições democráticas, pois apresenta forte vínculo com os direitos à informação (impondo esclarecimento e divulgação dos potenciais efeitos nocivos de atividades, produtos, empreendimentos) e participação (atuação de outros setores e atores nos processos políticos decisórios, somando-se ao conhecimento científico)⁴¹¹;

(3) determina a distribuição do ônus da prova, vez que “a incerteza científica milita em favor do meio ambiente” (*in dubio pro ambiente*), assim, cabe ao

⁴⁰⁸ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 71-77.

⁴⁰⁹ Exemplifique-se as distintas posições doutrinárias sobre a conexão entre prevenção e precaução. Milaré entende possuir a prevenção caráter genérico, e a precaução, específico, estando, portanto, a segunda englobada na primeira. MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: um direito adulto*. p. 44. Rodrigues, ao contrário, identifica a prevenção como contida na precaução, pois, sendo a precaução voltada a evitar riscos, sua aplicação antecede a prevenção do dano. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. p. 151. Outros, como os referenciais aqui adotados, realizam a distinção a partir da funcionalidade relativa à situação de certeza ou incerteza científica, como ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 36.

⁴¹⁰ “Com essas considerações, pode-se constatar que, ao contrário do que se poderia argumentar, a aplicação do princípio da precaução não produz divórcio com a atividade científica nem pretende superar ou substituir a investigação, mas, antes, reforça a sua importância, situando-a em uma abordagem em benefício da proteção dos direitos fundamentais. Diante da inexistência de informação suficiente que esteja disponível no momento em que se exige a decisão sobre o produto ou atividade, orienta um duplo sistema de obrigações, que compreende a obrigação de investigar e a obrigação de optar pela aplicação das medidas mais adequadas, de acordo com elementos apresentados no conflito”. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 80.

⁴¹¹ Ibidem, p. 84-85.

interessado demonstrar que as intervenções pretendidas não resultarão em consequências nocivas ao meio ambiente⁴¹²;

(4) sua aplicação deve ser orientada pela proporcionalidade, no sentido de conduzir à adoção de medidas “suficientes, necessárias e adequadas” diante de situação de risco ou perigo avaliada com incerteza científica, e não a fim de impor incondicionalmente determinação de abstenção ou proibição (política de “risco zero”)⁴¹³.

Transcreve-se trecho do texto de Sampaio, no qual empreende análise sintetizadora da conexão entre todos estes elementos:

Como requisito da razoabilidade, todavia, a precaução não pode ganhar feições puramente científicas, nem puramente políticas, tampouco pode descambar para um relativismo extremado, delegando-se, por exemplo, um grande poder discricionário à autoridade administrativa ou judicial. Ao contrário, ele exige amplo espaço dialógico, ainda que haja uma presunção contra o empreendedor (v.g., com a obrigação de provar que a atividade não é nociva ao ambiente ou à saúde humana, além da obrigatoriedade de adoção de métodos orientados para a prevenção dos riscos, como a “produção limpa”) e rica fundamentação decisória (v.g, estudos e monitoramentos elucidativos, terceira opinião imparcial, critérios de decisão em face da incerteza e avaliação de atividades, tecnologias e produtos alternativos), mostrando-se indissociável de políticas de incentivo à prevenção, do princípio da informação e da participação⁴¹⁴.

A complexidade de seu conteúdo e, sobretudo, seu emprego adequado nos processos decisórios, a demandar a formulação de mecanismos e critérios claros de aplicação, geram polêmicas e dificuldades. Não há intenção nem abertura no âmbito do trabalho para estender-se o debate, mas alguns tópicos são de menção obrigatória. Vale-se, para tanto, das considerações apresentadas por Leite e Ayala a partir de análise de Comunicação da Comissão das Comunidades Europeias sobre o

⁴¹² MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: um direito adulto. p. 45. Já há decisões judiciais que invocam tal recurso, ver: TJ-RS – Edel 70002338473 – 4ª Câmara Cível. Rel. Des. Wellington Pacheco Barros. J. 04/04/2001. Disponível em: <<http://www.tjrs.gov.br>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

⁴¹³ Ibidem, p. 87.

⁴¹⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. A constitucionalização dos princípios de direito ambiental. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 45-86. p. 65.

princípio da precaução⁴¹⁵. Na sua síntese, consideram elementos importantes para o aprimoramento das possibilidades de aplicação:

1. necessidade de se compreender este princípio como pressuposto prévio de todos os processos de decisão política que tenham por conteúdo a gestão de riscos; 2. identificação da relevância do princípio como um importante instrumento de distribuição do ônus da prova; 3. análise dos mais relevantes princípios que orientam sua aplicação: os princípios da proporcionalidade, não-discriminação, coerência, fungibilidade (ou modificabilidade) e balanceamento (*balancing ou abwagung*); 4. destaque da importância da correta compreensão do problema da avaliação científica, relativamente ao momento e à responsabilidade pela atividade⁴¹⁶.

Noutro sentido, sua formulação normativa aparece com maior expressividade nos seguintes instrumentos internacionais: Declaração do Rio (1992), na redação de seu Princípio 15⁴¹⁷; no art. 3º, item 3, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (1992)⁴¹⁸; no Preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica (1992)⁴¹⁹. O texto constitucional brasileiro o abriga implicitamente em alguns incisos do art. 225, §1º, ao tratar de dispositivos nos quais se identifica conteúdo precaucional. Quais sejam: inciso II (dever estatal de fiscalizar entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético), inciso IV (exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental) e inciso V (dever de controle da produção, comercialização e do emprego de técnicas, métodos e

⁴¹⁵ EUROPA. Comission of the European Communities. *Communication on the Precautionary Principle*. Brussels 2.2.2000. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/off/com/health_consumer/precaution.htm>. Acesso em: 22 jan. 2008.

⁴¹⁶ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 74-75.

⁴¹⁷ “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

⁴¹⁸ “As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar e minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurarem benefícios mundiais ao menor custo possível”.

⁴¹⁹ “Observando também que, quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”.

substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade da vida e o meio ambiente).

Menção expressa pelo ordenamento jurídico nacional consta da Lei dos Crimes Ambientais quando da redação do tipo penal de poluição, ao penalizar criminalmente aquele que deixa de adotar medidas precaucionais exigidas pelo Poder Público (art. 54, §3º); do art. 5º do Decreto Federal n. 4.297/2002, que estabelece critérios para o zoneamento ecológico-econômico, regulamentando o art. 9º, II, da Lei 6.938/81; e no art. 2º do Decreto Federal n. 5.098/2004. Ainda, a invocação deste princípio em ações judiciais e como fundamentação de julgados no Brasil tem sido bastante expressiva. Alguns dos casos-modelo mais divulgados referem-se ao cultivo de soja transgênica⁴²⁰ e à construção de estações de rádio-base de telefonia móvel⁴²¹.

Atente-se que a análise funcional do princípio pode-se estender a todos os processos decisórios da cidade, como elemento orientador da tomada de decisões relativas ao planejamento urbano, sobretudo no que diz com o zoneamento urbano e industrial. Deve permear a atuação estatal na identificação e avaliação dos riscos urbano-ambientais na presença de controvérsia científica, direcionando a opção por determinados instrumentos urbanísticos e a imposição de restrições às intervenções, bem como na garantia de fóruns específicos de participação popular qualificada pelo acesso à informação. Afinal, a incerteza científica acerca dos efeitos nocivos à saúde humana ou ao meio ambiente de uma atividade ou empreendimento a se realizar no espaço urbano pode influenciar sua localização/relocação e a imposição de mecanismos compensatórios, bem como determinar a sua não implantação, como medidas precaucionais à garantia de concretização das funções socioambientais da cidade.

Dá-se seguimento ao estudo direcionado de outros dois princípios basilares do Direito Ambiental, já mencionados em sua relação com os demais, quais sejam,

⁴²⁰ Ver: (1) Brasil. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Plenário. AGVSEL n. 499. Processo n. 200004011329129. Publicado no DJU de 19/12/2000. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br>>. Acesso em: 21 jan. 2008; (2) Brasil. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 3ª Turma. Agravo de Instrumento n. 58.250. Processo n. 200004010320696/RS. Relator: juiz Teori Zavascki. Publicado no DJU de 19/04/2000. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br>>. Acesso em: 21 jan. 2008; (3) Brasil. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível n. 2000.01.00.014661-1-DF. Relator: Des. Federal Assusete Magalhães. Julgado em 08/08/2000. Disponível em: <<http://www.trf1.gov.br>>. Acesso em: 21 jan. 2008; (4) MP n. 113 (Lei n. 10.688/2003); (5) MP n. 131 (Lei n. 10.814/2003).

⁴²¹ Ver: Brasil. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento n. 70012938981. Câmara. Relator: Des. Paulo de Tarso Sanseverino. Julgado em 16/03/2006.

informação e participação. Em razão de sua estreita conexão funcional, serão abordados conjuntamente. Quanto ao primeiro⁴²², visa garantir aos cidadãos acesso a informações relevantes relacionadas a questões ambientais, sobretudo no que diz ao estado, disponibilidade e qualidade dos recursos ambientais, bem como a medidas de controle, intervenção e políticas públicas que em tal influenciem. Assim, configura-se como elemento instrumentalizador da participação popular na esfera dos processos decisórios desta natureza, vez que promove o processo de educação e conscientização, permitindo a tomada de posição consciente sobre a matéria⁴²³.

Mas, para a garantia de sua efetividade, a informação ambiental deve ser qualificada com especiais características, como, veracidade, amplitude, tempestividade, acessibilidade, tecnicidade, compreensibilidade, imprescindibilidade em situação de emergência e prestação independente do interesse pessoal do informado⁴²⁴. Sem olvidar-se de que é fundamental assegurar ao cidadão mecanismos para garantir seu exercício, tanto de caráter administrativo quanto judicial⁴²⁵. São aspectos ressaltados nos diversos documentos em plano internacional nos quais o princípio é declarado, dentre os quais, e com papel de relevo, a Convenção de Aarhus, de 1998 (Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente)⁴²⁶. Em seu art. 2º, item 3, há esclarecimento quanto à amplitude do alcance da informação ambiental:

⁴²² Para estudo aprofundado do direito à informação ambiental, com análise detida sobre sua configuração, previsão em documentos internacionais, direito comparado e jurisprudência, ver: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁴²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 88.

⁴²⁴ As quatro primeiras características são apontadas por SAMPAIO, José Adércio Leite. A constitucionalização dos princípios de direito ambiental. p. 77. As seguintes acrescentadas à lista são extraídas de MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. p. 91-95.

⁴²⁵ Antunes fala em princípio democrático, que se materializaria através dos direitos à informação e participação exercidos por meio de diversos instrumentos processuais e procedimentais. Na sua definição: "O princípio democrático é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais. No sistema constitucional brasileiro, tal participação faz-se de várias maneiras diferentes. A primeira delas consubstancia-se no dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente; a segunda, no direito de opinar sobre as políticas públicas, através da participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados, etc. Há, ainda, a participação que ocorre através da utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivo, tais como as ações populares, as representações e outros. Não se pode olvidar, também, das iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos". ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. p. 26.

⁴²⁶ Para análise da evolução do princípio no âmbito do Direito Internacional, com abordagem da previsão constante em convenções, ver: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. p. 107-176.

A expressão “informação sobre meio ambiente” designa toda informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou eletrônica ou sob qualquer outra forma material, sobre: a) o estado do meio ambiente, tais como o ar e a atmosfera, as águas, o solo, as terras, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e seus componentes, compreendidos os OGM's, e a interação entre desses elementos; b) fatores tais como as substâncias, a energia, o ruído e as radiações e atividades ou medidas, compreendidas as medidas administrativas, acordos relativos ao meio ambiente, políticas, leis, planos e programas que tenham, ou possam ter, incidência sobre os elementos do meio ambiente concernente à alínea a, supramencionada, e a análise custo/benefício e outras medidas análises de hipóteses econômicas utilizadas no processo decisório em matéria de meio ambiente; c) o estado de saúde do homem, sua segurança e suas condições de vida, assim como estado dos sítios culturais e das construções na medida onde são, ou possam ser, alterados pelo estado dos elementos do meio ambiente ou, através desses elementos, pelos fatores, atividades e medidas visadas na alínea b, supramencionada⁴²⁷.

Encontra assento constitucional, no Brasil, com tratamento genérico conferido pelo inciso XIV do art. 5º⁴²⁸, além de concretizar-se por meio da garantia de direitos como o de certidão (art. 5º, XXIII) e o de petição (art. 5º, XXXIV, “a”), bem como dos deveres da Administração Pública de prestar informações sempre que solicitadas pelo cidadão (art. 5º, XXXIII)⁴²⁹ e de atuar de acordo com o princípio da publicidade (art. 37). Em matéria ambiental, há previsão expressa no que diz com a obrigatoriedade de publicidade do estudo de impacto ambiental (art.225, §1º, IV).

Também no plano infraconstitucional encontra o princípio da informação previsão em diversos diplomas legais. Ao que interessa ao presente estudo, cite-se outros dispositivos da Lei 6.938/1981: art. 4º, V, no qual afirma-se como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente a divulgação de informações ambientais; art. 6º, §3º, que trata do acesso a dados de análises ambientais; a previsão, dentre os instrumentos listados no art. 9º, do sistema nacional de informações (VII), do relatório de qualidade do meio ambiente (X) e da obrigação estatal de assegurar ao público a prestação de informações relativas ao meio ambiente (XI); e o art. 10, §1º,

⁴²⁷ Convenção de Aarhus (Dinamarca), de 25 de julho de 1998, preparada pelo Comitê de Políticas de Meio Ambiente da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas.

⁴²⁸ “XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

⁴²⁹ “XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

que explicita o dever de publicidade sobre licenciamento ambiental⁴³⁰. Ainda, registre-se a Lei 7.347/1985 (art. 8º)⁴³¹, o Decreto n. 99.274/1990 (art. 14, I)⁴³², a Lei 9.985/2000 (art. 22, §2º) e a Lei n. 10.650/2003, esta última importante marco regulatório da informação ambiental, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama⁴³³.

Importa, ainda, destacar seu papel como elemento-chave das políticas de regulação de riscos ambientais em contexto de grande complexidade gerado pela velocidade das inovações e insuficiência das respostas alcançadas pela ciência. Impõe-se, desta feita, desafios crescentes aos processos decisórios, principalmente, ao se passar a discutir publicamente, com participação ampla de todos os setores sociais, questões relacionadas à tolerabilidade dos riscos. Ou seja, ao poder público cabe investigar os riscos de acordo com os melhores recursos científicos disponíveis, avaliá-los e informá-los aos cidadãos. Estes, de posse de suficiente esclarecimento, decidirão acerca do grau de suportabilidade/tolerabilidade a que estão dispostos enfrentar. Lemos promove reflexão a respeito:

Na moderna sociedade de riscos, participar implica a disponibilidade ampla de informação atual e precisa, que irá ser a base de qualquer concordância e adesão ou, ainda, de possível reação. O binômio informação-reação torna-se, portanto, o cerne do chamado contraditório, cuja marca está na colaboração dos interessados na formação da decisão tanto do agente público quanto dos decisores particulares⁴³⁴.

⁴³⁰ “§1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação”. Ver Resolução Conama 06/1986.

⁴³¹ “Art. 8º. Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 dias”.

⁴³² “Art. 14. A atuação do SISNAMA efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observando o seguinte: I – o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama”.

⁴³³ Uma visão crítica das deficiências deste diploma legal no que diz com a gestão de informações em áreas críticas (gestão de químicos, desastres industriais, recursos hídricos) encontra-se em: LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 334-337.

⁴³⁴ LEMOS, Marco Antônio da Silva. O Direito como regulador da sociedade de riscos. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia do risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo dos Riscos. Brasília: UniCeub/UNITAR, 2006. p. 321-341. p. 339.

O apontamento dos desafios democráticos colocados abre gancho para tratar dos contornos do princípio da participação, que também assume novas funções face aos obstáculos postos pela gestão do meio ambiente. Isto, haja vista o enfrentamento necessário pelas instâncias de decisão da necessidade de se administrar os recursos e o espaço a partir dos preceitos apontados pela equidade intergeracional, da premência de adoção de medidas preventivas, da obrigação de tomada de posição mesmo que diante de incerteza científica e da exigência de acesso amplo, real e tempestivo ao conhecimento e compreensão de dados de relevância para a definição de questões ambientais, bem como da garantia da oportunidade de manifestação dos interessados. Significa dizer que pressupõe a efetivação de todos os demais princípios⁴³⁵.

No que diz com sua previsão do plano constitucional, emerge da leitura do *caput* do art. 225, ou seja do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, que é imposto, conjuntamente, ao poder público e à coletividade⁴³⁶. Afinal, é por meio da efetivação de mecanismos de participação que a opinião pública – qualificada através da informação e da educação – passa a atuar na definição da agenda política, no controle do poder público e na imposição de reivindicações. Influencia, assim, os resultados dos processos decisórios, ao passo que exerce sua responsabilidade na gestão dos interesses coletivos. Ou seja, participar das decisões ambientais não se configura apenas como um direito, mas também como um dever.

Não há oportunidade de se discorrer sobre os fundamentos, contornos, limitações e experiências de implementação da democracia participativa, nem de mencionar os diversos documentos internacionais de que é objeto⁴³⁷. Restringe-se,

⁴³⁵ Milaré, ao discorrer sobre tal princípio - que denomina de participação comunitária -, afirma que “expressa a idéia de que para a resolução dos problemas do ambiente deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental”. MILARÉ, Edis. *Direito Ambiental: um direito adulto*. p. 41.

⁴³⁶ Como fundamento genérico, a participação popular tem previsão no art. 1º, parágrafo único, CF/88: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

⁴³⁷ A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) já determinava, em seu art. 21: “toda pessoa tem o direito de tomar parte do governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente excluídos”. Este o conteúdo do art. 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos: “todo cidadão terá o direito e a possibilidade [...] sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos [...]”. A redação do art. 10 da Declaração do Rio afirma, em um trecho, que “O melhor

singelamente, então, a enumerar genericamente alguns modelos de participação a serem utilizados na implementação do princípio em matéria ambiental, auxiliando na formulação, execução e monitoramento de políticas na área, dentre os quais, plebiscitos, referendos, iniciativa legislativa popular (art. 14, CF/88), fóruns, conselhos⁴³⁸, consultas, debates, audiências públicas e órgãos colegiados⁴³⁹. Destaque-se, ainda, o papel de relevo das organizações não governamentais⁴⁴⁰ e as possibilidades de participação da sociedade nos processos administrativo e judicial (ação popular ambiental e ação civil pública ambiental).

Os princípios da informação e da participação assumem, desse modo, grande relevância funcional nos processos decisórios da cidade, podendo-se afirmar sua expressão de modo conjugado nas diretrizes gerais contidas no art. 2º, do Estatuto da Cidade, incisos II (relativa à “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”) e XIII (no que diz com a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos decisórios de implantação de empreendimentos ou atividade com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”).

modo de tratar das questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”.

⁴³⁸ A Lei n. 9.985/2000 é exemplo de materialização do princípio da participação a partir da previsão de instituição de conselhos nas unidades de conservação (art. 15, §5º; art. 17, §5º; art. 18, §2º), além de fazer constar importantes instrumentos de garantia da participação dentre as diretrizes do SNUC relativos à atuação das populações locais e tradicionais na criação, gestão e implantação de unidades de conservação (art. 4º, III, V, IX).

⁴³⁹ Como exemplos de órgãos colegiados da política ambiental com assentos pertencentes a representantes da sociedade, mencione-se o Plenário do Conama (Decreto 2.120/1997, art. 1º, VI e VII, em alteração ao art. 5º do Decreto 99.274) e a CTNBio (Lei n. 11.105/2005, art. 11). Porém, há muitas críticas quanto à composição de ambos, no sentido de afirmarem espécie de representatividade restrita, com papel apenas legitimador do processo decisório. No que diz com o primeiro caso (CONAMA), a escolha dos representantes está submetida à discricionariedade pública, já que cabe ao Presidente da República (inc. VI) ou ao Presidente do próprio Conselho (inc. VII). Quanto à CTNBio, a polêmica é ainda maior na medida em que a previsão legal relativa à participação da sociedade civil menciona como representantes especialistas com titulação de doutor, inteiramente escolhidos pelos Ministros (ainda que indicados por lista tríplice elaborada por organizações da sociedade civil).

⁴⁴⁰ Registre-se o texto do §1º, item 27, da Agenda 21 sobre o papel das ONG's: “As organizações não governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína”.

Com base nestas diretrizes é introduzida a gestão orçamentária participativa como um dos instrumentos da política urbana (art. 4º, III, “f”) ⁴⁴¹, constituindo-se o processo de participação popular como requisito obrigatório para a aprovação, em âmbito municipal, das propostas de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (art. 49). Também, há previsão de instrumentos para materializar e garantir a gestão democrática da cidade (art. 48 e seguintes) - cabendo a cada ente federativo regulamentar sua utilização -, dentre os quais: órgãos colegiados de política urbana e conferências, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; referendo popular e plebiscito. Ainda, é a participação popular assegurada nos processos de elaboração e fiscalização da implementação do plano diretor, de acordo com a redação do art. 40, §4º⁴⁴², do qual se infere, do mesmo modo, a obrigatoriedade de atendimento ao princípio da informação.

Sobre a relevância da institucionalização de mecanismos de participação social na vida urbana, de modo a possibilitar a atuação conjugada do poder público e forças sociais e políticas comprometidas com a democratização do acesso aos recursos territorializados, refletem Ribeiro e Grazia:

Para que o trato da totalidade esteja garantido, é indispensável socializar as informações e as decisões de investimento através de instrumentos como: debates, audiências e consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano, em todos os níveis de governo. Estes instrumentos indicam, claramente, que a política urbana não pode permanecer como uma verdadeira “caixa preta” para os habitantes, sendo decidida através de uma reflexão técnica fechada, em arenas ocultas e à revelia das formas de organização da sociedade. Este distanciamento – expressando determinantes estruturais das

⁴⁴¹ Segundo Saule Jr.: “Para o cidadão exercer seu direito de fiscalização das finanças públicas, especialmente da execução dos orçamentos públicos, é requisito essencial o direito à participação na elaboração e execução dos orçamentos, o que significa direito à obtenção das informações sobre as finanças públicas bem como de participar das definições das prioridades da utilização dos recursos públicos e na execução das políticas públicas. Existe uma associação clara entre participação e controle social, o cidadão para exercer a fiscalização precisa participar da gestão pública, cabendo ao Poder público assegurar essa participação”. SAULE JR., Nelson. Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana. In: BRASIL. *Fórum Nacional de Reforma Urbana. Instrumentos de democratização e gestão urbana*. Jan. 2002. p. 07-25. p. 11.

⁴⁴² Art. 40, §4º: “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

fraturas urbanas e da segregação sócio-espacial – conduziu à subordinação da política urbana aos interesses econômicos imediatos e às necessidades dos seguimentos sociais dominantes⁴⁴³.

Como último elemento de análise, atente-se, por fim, à função socioambiental da propriedade como princípio integrador das políticas urbana e ambiental. É matéria cara à evolução do Direito Constitucional e Civil, sendo objeto de importantes tratados jurídicos clássicos e reflexão de juristas contemporâneos⁴⁴⁴. Portanto, impõe-se novamente focar a análise aos interesses da pesquisa, sem aprofundar estudo sobre o instituto. Basta indicar que a expressão “função social” está presente na Constituição Federal em diversos dispositivos⁴⁴⁵, de cuja leitura extrai-se a identificação da tríplice finalidade da propriedade, como conteúdo mínimo de sua função social: econômica, social e ambiental. O que é reafirmado pelo Código Civil (Lei n. 10.406/ 2002), em seu art. 1.228, §1º⁴⁴⁶, justamente no sentido de não se constituir em direito fundamental ilimitado – entendimento que marcava a concepção individualista e absolutista⁴⁴⁷.

⁴⁴³ RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. In: BRASIL. *Fórum Nacional de Reforma Urbana. Instrumentos de democratização e gestão urbana*. Jan. 2002. p. 45-51. p. 47

⁴⁴⁴ Savigny, IHERING, Rudolf von. *El fundamento de la protección posesoria*. Tradução de Adolfo Posada. 2. ed. 1926; PERLINGIERI, Pietro. *Introduzione alla problematica della proprietà*. Camerino, 1970; RODOTA, Stefano. *El Terrible Derecho – Estudios sobre la propiedad privada*. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1986; GIL, Antonio Hernández. *Obras Completas – Tomo II. La posesión como institución jurídica y social*. Madrid: Espasa-Calpe S.A., 1987; GROSSI, Paolo. *La propiedad y las propiedades. Un análisis histórico*. Madrid: Civitas, 1992; FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e da propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

⁴⁴⁵ São eles: art. 5º, XXIII (inserção no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, conjuntamente com a proteção da propriedade privada); art. 170, III (inclusão como um dos princípios da ordem econômica, ao lado da propriedade privada); art. 173, §1º; art. 182, *caput* e §2º (Política Urbana); art. 184, *caput*; art. 185, parágrafo único; art. 186, II. Para uma análise referencial, ainda que sintética, da evolução histórica do conceito jurídico de função social, desde a doutrina cristã da Idade Média até o que se costuma chamar de “constitucionalização” do direito privado, ver: TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição). *Revista Forense*, Rio de Janeiro, vol. 306. p. 73-78. No texto, o autor afirma que a “Função social da propriedade é, pois, conceito relativo e historicamente maleável, de acordo com a tábua axiológica inspiradora da doutrina do sistema positivo de cada época”. Ibidem, p. 74.

⁴⁴⁶ Art. 1.228, §1º: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas funções econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

⁴⁴⁷ Concepção esta definida nos grandes códigos do século XIX, sobretudo o Código Civil francês de 1804, e refletida no Código Civil brasileiro de 1916. Este entendimento significa que a propriedade nasce, no Direito privado ocidental e no constitucionalismo moderno, como direito humano de caráter absoluto, com a função de garantir a liberdade individual. Trata, portanto, a função social como um aspecto externo, no capítulo das limitações do direito de propriedade.

Significa dizer que este princípio constitucional incide no conteúdo do direito de propriedade como parte de sua estrutura⁴⁴⁸, no sentido de seu uso poder ser controlado a fim da imposição de restrições necessárias à salvaguarda dos bens da coletividade⁴⁴⁹. A propriedade não é mais apenas um direito fundamental, é também fonte de deveres fundamentais, de encargos ao titular do direito, no sentido de impor a adequada utilização em proveito da coletividade⁴⁵⁰. Ínsita, portanto, a idéia de “função social ativa”, ou seja, como imposição de comportamentos positivos (prestação de fazer) ao detentor do direito de propriedade, em benefício da coletividade⁴⁵¹. Segundo Mirra:

[...] a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adéque à preservação do meio ambiente⁴⁵².

⁴⁴⁸ A respeito, Silva afirma: “[...] a doutrina se tornara de tal modo confusa a respeito do tema, que acabara por admitir que a propriedade privada se configura sob dois aspectos: a) como direito civil subjetivo e b) como direito público subjetivo. Essa dicotomia fica superada com a concepção de que a função social é elemento da estrutura do regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio ordenador da propriedade privada; incide no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito”. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 241. Também Silveira: “Temos que a melhor concepção é aquela que afirma ser a função social *elemento constitutivo* do conceito jurídico de propriedade. Importa dizer que a função social não é um *elemento externo*, um mero adereço do direito de propriedade, mas *elemento interno* sem o qual não se perfectibiliza o suporte fático do direito de propriedade” [grifos no original]. SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: *O direito agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 11-25. p. 13.

⁴⁴⁹ MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: um direito adulto. p. 46.

⁴⁵⁰ Ver a respeito do conteúdo do dever fundamental vinculado à função social da propriedade: COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *Revista CEJ*, Brasília, v. I, n. 3, set./dez. 1997. p. 92-99.

⁴⁵¹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. p. 250.

⁴⁵² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais de direito ambiental. p. 59-60. A respeito, Milaré cita importante implicação do princípio para o Direito Ambiental: “É com base nesse princípio que se tem sustentado, por exemplo, a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, certo que tal obrigação possui caráter real – *propter rem* – isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele que for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor. [...] - parágrafo] Com efeito, não se pode falar, na espécie, em qualquer direito adquirido na exploração dessas áreas, pois, com a Constituição de 1988, só fica reconhecido o direito de propriedade quando cumprida a função social ambiental, como seu pressuposto elemento integrante, pena de impedimento ao livre exercício ou até de perda desse direito”. MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: um direito adulto. p. 46-47.

No mesmo sentido, Derani também comenta a significação da função social a partir da relação estabelecida entre o conteúdo do direito do proprietário e a organização da sociedade, ou seja, a função de assegurar a realização dos interesses individuais e também sociais como conteúdo mínimo da propriedade:

A propriedade privada é um valor constitutivo da sociedade brasileira, fundada no modo capitalista de produção. Sobre este preceito recai um outro que lhe confere novos contornos. Um novo atributo insere-se na propriedade, que além de privada, ou seja, ligada a um sujeito particular de direito, atenderá a uma destinação social, isto é, seus frutos deverão reverter de algum modo à sociedade, o que não exclui naturalmente o poder de fruição particular inerente ao domínio, sem o qual o conteúdo privado da propriedade estaria esvaziado⁴⁵³.

No que diz com a propriedade rural, é qualificada pelo art. 186, I a IV, CF/88, dispositivo que insere no conceito de função social os seguintes elementos: (I) o aproveitamento racional e adequado; (II) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (III) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (IV) a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Tais requisitos, agora consagrados constitucionalmente, já constavam do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), em seu art. 2º, §1º⁴⁵⁴. Quanto à função social da propriedade urbana, é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §2º), ou seja, é esta lei municipal que baliza, legalmente, os limites e possibilidade da propriedade urbana. Está, ainda, subordinada ao objetivo maior da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182, *caput*), incluída aí a preservação ambiental como condicionamento para o exercício do direito.

A fim de aclarar os parâmetros fixados para a identificação do cumprimento da função social da propriedade urbana a partir do disposto no plano diretor, impende menção ao art. 39 do Estatuto da Cidade, que acrescenta disposição sobre a função de assegurar “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas,

⁴⁵³ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. p. 253.

⁴⁵⁴ Ver também Lei n. 8.171/1991 (Lei da Política Agrícola) e Lei n. 8.629/1993 (que regulamenta os critérios e índices de aferição da produtividade). Ver Mandado de Segurança 22.164-0/SP, cujo objeto é a desapropriação sanção de imóvel rural que não respeita o ambiente.

respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”. Ou seja, as diretrizes da política urbana se apresentam, do mesmo modo, como elementos conformadores do conteúdo da função social, a definir seu uso também em benefício da coletividade. Vale-se, ainda, da síntese de Saule Jr. sobre como opera o direito de propriedade na cidade, ou seja, qual significado assume neste contexto a função social:

A postura de conferir eficácia imediata ao princípio da função social, resulta em defender que através do plano diretor, sejam estabelecidos os critérios que possibilitem exigir do proprietário de imóvel urbano um comportamento positivo, objetivando a adoção de atividades que visem direcionar a propriedade, como base de um sistema político que elimine as injustiças e desigualdades. Para a função social da propriedade atingir essa finalidade, deve ser assegurado: acesso à moradia a todos; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda; recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído⁴⁵⁵.

Cumprido destacar, em complemento, importante observação de Tepedino ao ressaltar que o conteúdo da disciplina da propriedade apresenta-se, ainda, condicionado aos “princípios informadores de todo o tecido constitucional”, o que significa dizer que se acrescenta matéria aos requisitos incluídos nos arts. 186 e 182, §2º, a partir da interpretação sistemática da constituição. Ou seja, devem ser observados pelo legislador e pelo intérprete (na elaboração e execução dos planos diretores, no que se refere em particular à matéria em estudo), além dos elementos presentes nestes dispositivos constitucionais, os preceitos relativos aos princípios e objetivos fundamentais da República, estabelecidos nos arts. 1º e 3º, e também art. 5º. Afinal, são objetivos aplicáveis a todas as esferas político-administrativas integrantes da federação brasileira:

Em verdade, a reserva legal incluída nos artigos 186 e 182, §2º, tem um conteúdo preestabelecido no Título I da Constituição, não sendo possível ao legislador ordinário esquivar-se da proteção da pessoa humana, de acordo com os princípios e objetivos fundamentais da República, fixados nos arts. 1º e 3º. Com efeito, o art. 1º, III, estabelece, entre os princípios fundamentais da República, “a dignidade da pessoa humana”. O art. 3º dispõe: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e

⁴⁵⁵ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. p. 60.

solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação⁴⁵⁶.

Como repercussão prática, referencie-se a previsão constante do art. 182, §4º, da CF/88, quanto às possibilidades de intervenção do poder público para a garantia do cumprimento da função social. Consoante o disposto no texto constitucional, é facultado ao poder público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, em conformidade com as exigências do plano diretor, sob pena de aplicar como sanções, de modo sucessivo, (I) o parcelamento ou edificação compulsórios, (II) o IPTU progressivo no tempo e a (III) desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública. Isto desde que haja previsão em lei municipal específica para área incluída no plano diretor⁴⁵⁷. Este parágrafo foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, com o disciplinamento dos critérios e procedimentos para a implementação destes instrumentos (arts. 5º; 7º; e 8º).

Conclusivamente a todo o exposto neste tópico, tem-se que, em verdade, os princípios de Direito Ambiental aqui apontados apresentam-se como informadores de todo o sistema jurídico, penetrando e integrando, portanto, diversos ramos do Direito quanto à sua formulação, interpretação e aplicação - decorrência esta de sua marcante horizontalidade. Todavia, o intuito do estudo dirigido neste ponto, coadunando-se com a proposta de pesquisa informada, centrou-se no apontamento de sua relação especial com a disciplina urbanística. A respeito, já se havia demarcado, anteriormente, a estreita imbricação entre seus objetos mediatos (qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos), demonstrando-se a presença de preocupação com a proteção ambiental no Direito Urbanístico e da tutela do ambiente urbano no Direito Ambiental.

Agora, ao final, restou afirmada a inter-relação das matérias por meio da identificação da aplicabilidade dos princípios gerais ambientais positivados no

⁴⁵⁶ TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. p. 315.

⁴⁵⁷ Vale mencionar a observação de Comparato a respeito do dispositivo constitucional referido: “No caso específico do art. 182, a falta de lei municipal específica pode obstar à aplicação regular das sanções cominadas no §4º. Mas, não impede, por exemplo, que a Administração Pública, quando de uma desapropriação, ou o Poder Judiciário, no julgamento de uma ação possessória, reconheçam que o proprietário não cumpre o seu dever fundamental de dar ao imóvel uma destinação de interesse coletivo, e tirem desse fato as consequências que a razão jurídica impõe”. COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. p. 95-96.

quadro normativo brasileiro – sobretudo o desenvolvimento sustentável, a prevenção, a precaução, a informação, a participação e a função socioambiental da propriedade - aos processos de gestão e planejamento urbano. Afinal, ao explicitar-se seu conteúdo e indicar-se sua funcionalidade na proteção do urbano como bem jurídico ambiental, demonstrou-se, por um lado, a incorporação das diretrizes ambientais às políticas urbanas, e, por outro, a qualificação das alternativas instrumentais legislativas na matéria.

3 POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES NA GESTÃO DO RISCO AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO

3.1 Gestão de riscos ambientais

3.1.1 Dever constitucional de gestão de riscos ambientais

Perspectiva teórica do risco ambiental já foi desenvolvida no princípio do trabalho, momento no qual se optou pela compreensão apresentada por Beck quanto à sua origem e mecanismos de produção e gestão na contemporaneidade, acrescida de elementos advindos de reflexão sobre a categoria justiça ambiental⁴⁵⁸. Desta feita, adotou-se como parâmetro teórico para a análise pretendida a consideração atenta dos seguintes aspetos:

(a) consistem os riscos ambientais em ameaças geradas sistematicamente no próprio processo de modernização avançada, como consequência do desenvolvimento da tecnologia e da ciência aplicadas aos processos produtivos;

(b) apresentam-se, portanto, como resultado dos processos decisórios conduzidos sob orientação das relações de definição dominantes, a configurar o que Beck denomina de irresponsabilidade organizada;

(c) como traços de sua configuração específica, a desafiar a racionalidade científica baseada na segurança, controle e previsibilidade, tem-se sua potencial projeção no tempo (danos futuros e cumulativos)⁴⁵⁹ e no espaço (dimensões planetárias), multiplicidade de fontes, indeterminação, imprevisibilidade, invisibilidade e irreversibilidade quanto às consequências;

(d) sua desigual distribuição, verificada tanto no plano das relações internacionais como na definição das territorialidades internas a cada país e cidade,

⁴⁵⁸ Vide Capítulo 1.

⁴⁵⁹ Daí falar-se na categoria “riscos abstratos”, como “aqueles para os quais o conhecimento científico vigente não tem condições de determinar, de forma segura, suas reais proporções, ou, mesmo, a possibilidade de sua concretização em danos futuros”. CARVALHO, Délton Winter. A nova Lei de Biossegurança e a possibilidade de controle judicial dos danos ambientais futuros. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila (Orgs.). In: *Aspectos destacados da Lei de Biossegurança na sociedade de risco*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 509-527. p. 512.

associa-se à dinâmica da divisão de riquezas e classes sociais. Portanto, reflete-se nos modos de percepção das situações de risco e nas possibilidades de defesa e enfrentamento, acompanhando a composição dos conflitos entre os diversos atores sociais e seus interesses.

(e) conseqüentemente, além de impor obstáculos ao pretense controle sobre os impactos e desdobramentos das decisões, desafia, do mesmo modo, a operacionalização dos princípios da informação, da publicidade e da participação;

Ocorre que o risco adquire, também, relevância como importante temática relacionada às transformações verificadas no âmbito do Direito, colocando em xeque a racionalidade jurídica tradicional, assentada, sobretudo, na legalidade e na segurança. Em outros termos, as características que assume passam a demandar inovação na sua compreensão em termos jurídicos, implicando, deste modo, adequação no que diz com os instrumentos normativos de tutela do ambiente, sobretudo no sentido de voltar-se ao gerenciamento dos perigos gerados, ou seja, às funções de evitá-los, reduzi-los, compensá-los e distribuí-los eqüitativamente. Significa dizer que assume o risco, igualmente, centralidade no âmbito da dogmática jurídica, impondo-se exame atento do tratamento que lhe é dirigido pelo sistema protetivo do ambiente, especialmente no texto constitucional.

Apenas repise-se que, anteriormente, já restaram mencionados alguns dos desafios apresentados ao sistema jurídico tradicional quando do enfrentamento da necessidade de garantia da proteção do ambiente no cenário da sociedade de risco. Destaque para a dificuldade de regulamentação de aspectos como: (a) a necessária tutela supra-individual, vez que envolve pluralidade de sujeitos, tanto agentes quanto vitimizados (difusidade subjetiva); (b) e também intergeracional, em razão do vínculo com as gerações futuras; (c) imputação de responsabilidade; (d) determinação de relação de causalidade⁴⁶⁰; (e) dificuldade probatória; (f) instituição de padrões de segurança e controle, bem de como critérios para avaliação e quantificação de impactos. Beck já destacara tais questionamentos:

⁴⁶⁰ Faz-se referência à reflexão de Benjamin a respeito da complexidade da questão, no sentido de envolver, sobretudo, (1) dificuldade de comprovação da relação causal entre fonte e dano no caso de multiplicidade de agentes quanto a uma mesma substância, ou de substância não visível ou perceptível pelos sentidos comuns; e (2) dificuldade de verificação do nexos causal entre a substância tóxica e o dano, ou seja, da determinação da origem do dano ou dos males que a vítima apresenta, vez que raramente só um agente tóxico é a única fonte de um determinado dano ambiental ou doença. Tais aspectos contribuem para que nem sempre se possa identificar o autor ou afirmar, com certeza, onde e quando a exposição ocorreu. BENJAMIN, Antônio Herman de V. e. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. p. 44.

1) Quem deve determinar se os produtos, o perigo ou os riscos são prejudiciais? A responsabilidade recai sobre quem provoca esses riscos, quem se beneficia deles, quem é afetado ou potencialmente afetado? 2) A quem se deve submeter essa prova? 3) Que se considera prova suficiente? 4) Se houver perigos e prejuízos, quem deve decidir sobre as indenizações a atribuir a quem os sofreu e sobre as formas adequadas de controle e regulamentos futuros?⁴⁶¹

E muitos já são os juristas atentos aos desafios postos e às transformações correntes, a exemplo de Hermitte, que, ao destacar o impacto da introdução das ciências e das técnicas, bem como de seus riscos, no plano normativo, atenta para as transformações no âmbito do direito constitucional, a atingir, reflexamente, o sistema jurídico como um todo. Afinal, implicada está inovação interpretativa nos textos constitucionais, princípios gerais de Direito e instituições jurídicas em geral, a fim de conferir coerência jurídica, em relação aos riscos e sob a imposição das crises, ao que a autora denomina de “sociedade das ciências e das técnicas”⁴⁶².

Significa o reconhecimento da demanda pelo estabelecimento de procedimentos jurídicos adequados para que o processamento da avaliação científica do risco (perícia científica) possa informar suficientemente os processos de decisão relacionados ao seu gerenciamento (decisão política)⁴⁶³, os quais envolvem aspectos como sua distribuição social e espacial e avaliação dos benefícios e ônus associados, sejam econômicos, sociais ou individuais. Afinal, não pode o Direito abster-se de orientar os processos de tomada de decisão neste contexto, a partir da

⁴⁶¹ Citação referida por GOLDBLATT, David. *Teoria social do ambiente*. p. 242.

⁴⁶² HERMITTE, Marie-Angèle. A fundação jurídica de uma sociedade das ciências e das técnicas através das crises e dos riscos. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia do risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo dos Riscos. Brasília: UniCeub/UNITAR, 2006. p. 11-56. p. 16. Alterações que a autora aponta como consequências das transformações ocorridas na relação estabelecida entre o a ciência, a política e o direito, ou, em outras palavras, a “integração das ciências e das técnicas ao Estado de Direito está conduzindo a modificações institucionais, importantes ou menores, que têm em comum o fato de interessar os três poderes: executivo, legislativo e judiciário”. Ibidem, p. 37

⁴⁶³ Há que se mencionar o entendimento da autora no sentido de defesa da autonomia da decisão política em relação à perícia científica, nestes termos: “Do ponto de vista jurídico, a perícia não tem nenhuma vocação particular para entrar nas funções de governo. A avaliação científica dos riscos deve ser ‘objetiva, sincera, independente e de nível internacional’ (e até contraditória e pública). Quanto à decisão governamental que se baseia na perícia, é de outra natureza. Com efeito, nenhuma perícia prévia, por mais completa e bem feita que seja, permite deduzir racionalmente uma decisão, pois ela faz surgir elementos puramente políticos: o nível de risco que se pode aceitar, a escolha entre dois riscos, a apreciação das vantagens em relação aos riscos, a consideração dos efeitos socioeconômicos de cada escolha, etc. Estas escolhas não-evidentes que questionam a segurança das pessoas e dos bens pertencem ao domínio do poder executivo que assume a responsabilidade penal e política de suas consequências [...]”. Ibidem, p. 38-39.

ordem de cautela representada pela prevenção e pela precaução – este, o elemento que rege a tradução da incerteza científica ao Direito, possibilitando decisões jurídicas⁴⁶⁴.

Ainda que sob outro ângulo de análise (partindo da obra de Luhmann e De Giorgi sobre a teoria dos sistemas), convém trazer a termo, como suporte ao argumento, síntese da reflexão de Rocha ao discorrer sobre a complexa relação estabelecida entre o Direito e o risco. O autor, ao adotar concepção de risco no sentido de referir-se à “reflexão sobre as possibilidades de decisão”, associando-o à democracia⁴⁶⁵, assim se manifesta sobre as implicações à racionalidade jurídica:

[...] a pesquisa jurídica deve ser dirigida para uma nova concepção de sociedade centrada no postulado de que o risco é uma das categorias fundamentais para a sua compreensão. A concepção de “sociedade de risco” torna ultrapassada toda a sociologia clássica voltada seja para a segurança social, seja a um conflito de classes determinado dialeticamente; como também torna utópica a teoria da ação comunicativa livre e sem amarras. O risco coloca a importância de uma nova “racionalidade” para a tomada das decisões nas sociedades, redefinindo a filosofia analítica, a hermenêutica e a pragmática jurídicas, numa teoria da sociedade mais realista⁴⁶⁶.

Fatores tais que conduzem à ênfase da pretensão do Direito Ambiental de atuar na regulamentação do risco. É disciplina que, consoante Benjamin, passa por espécie de alteração funcional neste cenário, na medida em que se transmuta, “de um direito de danos, preocupado em reparar o que nem sempre é reparável ou mesmo quantificável (na perspectiva da natureza), para um direito de riscos, que busca evitar a degradação do ambiente⁴⁶⁷. Significa dizer, na esteira desta

⁴⁶⁴ CARVALHO, Déltion Winter. A nova Lei de Biossegurança e a possibilidade de controle judicial dos danos ambientais futuros. p. 513.

⁴⁶⁵ Esta a sua compreensão da democracia como “estrutura decisional”: “Democracia significa a capacidade de racionalizar as operações do sistema, isto é, as escolhas, em condições de incertezas. Ou seja, em condições nas quais não é possível prever-se as conseqüências. Mas é possível prever-se que possam verificar-se conseqüências não previstas”. ROCHA, Leonel Severo. Direito, complexidade e risco. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, Florianópolis, ano XV, n. 28, jul. 1994, Fundação Boiteux, 1994. Disponível em: <www.cpgd.ufsc.br>. Acesso em: 17 fev. 2008.

⁴⁶⁶ Ibidem.

⁴⁶⁷ BENJAMIN, Antônio Herman de V. e. Objetivos do direito do ambiente. In: BENJAMIN, Antônio Herman de V. e; SÍCOLI, José Carlos Meloni (Orgs.). *Anais do 5º Congresso Internacional de Direito Ambiental, de 4 a 7 de junho de 2001. O futuro do controle da poluição e da implementação ambiental*. São Paulo: IMESP, 2001. p. 74. No texto, o autor enfrenta análise do papel e das funções assumidas pelo Direito Ambiental na atualidade, em face, sobretudo, de três perspectivas centrais: adequação aos novos direitos ambientais, necessidade de revisão dos procedimentos de decisão e objetivos a que se propõe a disciplina.

consideração, que, mais do que a reparabilidade do dano já concretizado com fundamento na imputação de responsabilidades, impõe-se a prevenção por meio da instituição normativa de mecanismos de gerenciamento dos riscos, na medida em que o próprio risco, independentemente da concretização do dano, adquire relevância jurídica⁴⁶⁸.

Uma vez desenhada, nestes termos, a necessidade de alteração paradigmática do Direito como fator de controle da modernidade de riscos⁴⁶⁹, destaque-se, oportunamente, a necessidade de desenvolvimento de instrumental jurídico, tanto principiológico quanto processual⁴⁷⁰, capaz de municiar o Direito Ambiental no enfrentamento dos desafios decorrentes desta nova postura assumida. Cabe, desta feita, no âmbito do presente trabalho, esforço no intuito de promover a identificação de uma ordem normativa constitucional relativa ao gerenciamento dos riscos ambientais, com o apontamento dos fundamentos axiológicos e normativos para a sua atuação efetiva.

A respeito, aborde-se, primeiramente, perspectiva de análise desenvolvida por Canotilho, jurista em cuja lição a questão do enquadramento constitucional do risco ambiental pode ser desvelado em dois sentidos. Num primeiro momento, considere-se mencionar, a partir de interpretação acerca da evolução do texto

⁴⁶⁸ Noutros termos, segundo Leite e Ayala, “[...] é proposta uma postura que lhe atribui funcionalidade, como instrumento de gestão de riscos, e não de danos, em que acentua sua dimensão precaucional e preventiva”. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 05. E seguem: “Para tanto, convém atribuir importância ao papel da avaliação integral dos riscos, como pressuposto para o exercício adequado da função de proteção. Parece ser esta a forma pela qual poderão ser conformadas e corrigidas a *desfuncionalidade* e as deficiências do funcionamento do sistema normativo em matéria do ambiente. E a forma pela qual os sistemas de regulação ambiental poderiam se ajustar às incertezas causadas pelo ecossistema e a *gestão do risco*”. Ibidem, p. 207.

⁴⁶⁹ LEMOS, Marco Antônio da Silva. O Direito como regulador da sociedade de riscos. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia do risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo dos Riscos. Brasília: UniCeub/UNITAR, 2006. p. 321-341. p. 328.

⁴⁷⁰ Impende mencionar, ainda que de modo periférico e avançando para a normativa infraconstitucional, a existência de previsão legal, no ordenamento jurídico brasileiro, de instrumentos processuais cuja aplicação reflete-se no gerenciamento de riscos ambientais, orientando preventiva e precaucionalmente o processo decisório em matéria ambiental relacionado ao risco. Correspondem às tutelas preventivas: os provimentos cautelar, antecipatório, liminar e inibitório. A respeito, ver: TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004; MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória: individual e coletiva*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000; _____. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004; DANTAS, Marcelo Busgalo. *Tutela de urgência nas lides ambientais: provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre o meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

constitucional português, a existência de duas gerações de problemas ambientais: a primeira corresponderia à preocupação com a “prevenção e controle da poluição, suas causas e efeitos”; a segunda, mais atual e vinculada à visão sistêmica, reportar-se-ia à tutela quanto aos “efeitos combinados dos vários fatores de poluição e das suas implicações globais e duradouras [...]”⁴⁷¹. Assim, aponta conduzir a segunda geração de problemas ambientais à solidariedade para com as gerações futuras:

Torna-se também claro que a profunda imbricação dos efeitos combinados e das suas implicações globais e duradouras colocam em causa comportamentos ecológicos e ambientalmente relevantes das gerações atuais que, a continuarem sem a adoção de medidas restritivas, acabarão por comprometer, de forma insustentável e irreversível, os interesses das gerações futuras na manutenção e defesa da integridade dos componentes ambientais e naturais. Estes interesses só podem proteger-se se partirmos do pressuposto inelimitável e incontornável de que as atuações sobre o ambiente adotadas pelas gerações atuais devem tomar em consideração os interesses das futuras gerações⁴⁷².

Neste âmbito, mesmo que inexista menção direta, pode-se valer da descrição de tais aspectos presentes no texto do autor a fim de associá-los ao trato do risco sob viés jurídico, na medida em que se relacionam com os elementos de compreensão do risco ambiental até então apontados no contexto sociedade de risco: efeitos cumulativos, abrangência global, projeção do tempo e no espaço, dentre outros. Significa afirmar que, superando-se preocupação tão somente com a prevenção e o controle da poluição atual, já se apresenta identificável imposição constitucional de gerenciamento de riscos gerados por ações desencadeadas no presente, no intuito de que sejam prevenidos perigos ao equilíbrio ecológico que venham a atingir os interesses das gerações futuras. O que, verificar-se-á mais adiante, encontra sustentação no texto constitucional brasileiro.

Num segundo momento, agora se referindo expressamente sobre a tutela do risco, Canotilho afirma a necessidade de determinação normativa de “valores limite” por meio da previsão de princípios jurídico-constitucionais voltados à exigência da proteção do direito ao ambiente. Entende, assim, como parâmetros para a

⁴⁷¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 01-11. p. 01-02.

⁴⁷² Ibidem, p. 02.

elaboração da temática no plano constitucional, o princípio da melhor defesa possível dos perigos e os princípios da precaução e da prevenção segundo o patamar mais avançado da ciência e da técnica. Seriam expressos na seguinte tríade: (1) princípio da proporcionalidade dos riscos⁴⁷³; (2) princípio da proteção dinâmica do direito ao ambiente⁴⁷⁴; e (3) princípio da obrigatoriedade da precaução⁴⁷⁵. A previsão constitucional destes princípios conduzirá à definição de outras regras normativas para o trato jurídico do risco ambiental, tanto processuais quanto instrumentais.

A partir de tais considerações, conclui-se que os princípios da prevenção, precaução e desenvolvimento sustentável e/ou equidade intergeracional conformam-se como orientadores dos processos de gestão de riscos⁴⁷⁶, na medida em que sua formulação remete ao estabelecimento de vínculo responsável com o futuro, orientando o tratamento legal de categorias como o risco, o dano futuro, preservação, conservação, etc. Em outros termos, pode-se afirmar que o dever constitucional de gestão de riscos ambientais assenta-se nos deveres constitucionalmente previstos de prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável e/ou garantia da equidade intergeracional. São eles que programam o Direito para o controle dos riscos ambientais⁴⁷⁷.

Optando-se, a esta altura, por análise da dogmática brasileira, pode-se identificar fundamento constitucional para a gestão de riscos em matéria ambiental no texto do art. 225, §1º, V, da Constituição Federal⁴⁷⁸. Infere-se da leitura do

⁴⁷³ Princípio que, segundo o autor, evidencia a necessidade de o risco ser determinado a partir da verificação de seu potencial danoso: “[...] a probabilidade da ocorrência de acontecimentos ou resultados danosos é tanto mais real quanto mais graves forem as espécies de danos e os resultados danosos que estão em jogo”. Ibidem, p. 10.

⁴⁷⁴ Ou seja, proteção conforme o estágio, evolução e progresso dos conhecimentos da técnica de segurança: “Sob o ponto de vista do direito constitucional só são aceitáveis os riscos de agressão ao direito ao ambiente que não podiam ser previstos segundo os critérios de segurança probabilística mais atuais [...]”. Ibidem, p. 10.

⁴⁷⁵ Consoante a seguinte fórmula: “A falta de certeza científica absoluta não desvincula o Estado do dever de assumir a responsabilidade de proteção ambiental e ecológica, reforçando os *standards* de precaução e prevenção de agressões e danos ambientais”. Ibidem, p. 10.

⁴⁷⁶ Remete-se à indicação de alguns dos princípios constitucionais ambientais mencionados no Capítulo anterior, ponto 2.3.2.

⁴⁷⁷ CARVALHO, Délton Winter. A nova Lei de Biossegurança e a possibilidade de controle judicial dos danos ambientais futuros. p. 518.

⁴⁷⁸ “§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: [...] V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

dispositivo mencionado a configuração de espécie de dever ambiental imposto ao poder público⁴⁷⁹ a determinar, na interpretação de Ferreira, que “toda e qualquer atividade que possa vir a comprometer a integridade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser devidamente avaliada pelo Poder Público, com o propósito de afastar ou minorar os riscos que dela possam decorrer”⁴⁸⁰.

Machado interpreta o dispositivo mencionado como adoção de posicionamento de vanguarda pela constituinte de 1988⁴⁸¹, no sentido de constituir determinação ao poder público de não omissão relativamente ao exame do emprego de métodos, técnicas⁴⁸² e substâncias⁴⁸³ que ensejem risco a valores constitucionalmente protegidos, notadamente, a saúde humana e o meio ambiente⁴⁸⁴.

A respeito, Ferreira atenta, ainda, para a circunstância de inexistir especificação no dispositivo constitucional mencionado acima quanto à natureza do risco a ser controlado, concreto ou abstrato⁴⁸⁵, do que se compreende abarcar ambas as modalidades, nestes termos:

Dessa forma, entende-se que o dispositivo constitucional em análise poderá assumir qualquer das duas feições, exigindo do Poder Público

⁴⁷⁹ Entende-se como “deveres ambientais” o expresso por Ferreira, no sentido de corresponderem a deveres [tarefas/obrigações] específicos atribuídos constitucionalmente ao poder público (art. 225, §1º, incisos I a VII) visando a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente. FERREIRA, Heline Silvini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 230-262. p. 230.

⁴⁸⁰ Ibidem, p. 248.

⁴⁸¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15. ed. p. 132.

⁴⁸² Apenas a título de registro, mencione-se a Lei 11.105/2005 (regulamentada pelo Decreto n. 5.591/2005), que dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança.

⁴⁸³ Exemplificativamente, tem-se a Lei n. 7.802/1989 (regulamentada pelo Decreto n. 4.079/2002), que disciplina atividades relacionadas ao uso de agrotóxicos.

⁴⁸⁴ Mais especificamente, consoante conteúdo dos incisos do art. 225, CF/88: o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico – incluído o genético – e a função ecológica da fauna e flora. Idem, p. 74-75.

⁴⁸⁵ No que diz com a compreensão desta distinção quanto às modalidades de risco ambiental a demandar atuação do Estado, tem-se a caracterização do risco concreto ou potencial como visível e previsível/diagnosticável pelo conhecimento científico atual. Já o do risco abstrato, apresenta-se como imprevisível pelo conhecimento humano, dotado de incerteza científica. Entretanto, em que pese sua imprevisibilidade, pode sua probabilidade ser definida via verossimilhança e evidências. Tais elementos já restaram abordados quando do trato dos princípios da prevenção e da precaução. LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 130-204. p. 133.

a adoção de medidas que afastem ou minimizem o risco, quando este não for plenamente conhecido, ou evitem a consumação do dano, em se tratando de risco potencial. Oportunamente, ressalte-se que para que o risco seja considerado concreto ou abstrato será necessária a realização do estudo prévio de impacto ambiental [...]. A gestão dos riscos está portanto, necessariamente associada à avaliação das atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental⁴⁸⁶.

Significa compreender que “a simples atividade geradora de riscos potenciais e não de danos concretos, pode suscitar a responsabilização do agente e obrigá-lo a cessar a atividade nociva, obviamente com fundamento nas provas e na utilização do princípio da precaução do direito ambiental”⁴⁸⁷. Remete-se, aqui, portanto, a outro dever imposto ao poder público em matéria ambiental relativamente à gestão de riscos, presente no disposto no IV, do §1º, do art. 225⁴⁸⁸, quanto à obrigatoriedade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental⁴⁸⁹. Ou seja, identifica-se a previsão constitucional de instrumento de gestão de riscos de natureza eminentemente preventiva, na medida em que se verifica a determinação obrigatória de realização de procedimento de avaliação dos impactos como parte do processo decisório relacionado a atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

Há que se considerar, ainda, mais um importante elemento na análise jurídica aqui levada a efeito: a responsabilidade civil. Destaque-se que o direito civil clássico exige, como pressupostos para a imputação de responsabilidade, certeza e atualidade do dano, bem como nexo de causalidade adequado e devidamente demonstrado⁴⁹⁰. Entretanto, a compreensão da noção de risco ambiental, nos termos do até aqui apresentado, bem esclarece as limitações quanto à constatação

⁴⁸⁶ FERREIRA, Helene Silvini. *Política ambiental constitucional*. p. 249.

⁴⁸⁷ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 124-125.

⁴⁸⁸ “IV – exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

⁴⁸⁹ Anteriormente ao advento da Constituição Federal de 1988, já era instrumento previsto na Lei 6.938/81, art. 9º, III e Decreto n. 88.351/83, art. 18, *caput* (posteriormente revogado pelo Decreto n. 99.274/1990). É a partir do Decreto 88.351/83 que a avaliação de impactos ambientais torna-se pressuposto para o licenciamento de atividades passíveis de causar degradação ambiental. Quanto aos critérios para sua exigibilidade, constam da Resolução CONAMA 001/1986.

⁴⁹⁰ Ver doutrina civilista a respeito, como: PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1990.

do dano que se pretende reparável e à demonstração da causalidade envolvida. Lemos discorre sobre a insuficiência do argumento da licitude da atividade ao tratar da insuficiência do instrumental jurídico tradicional relativo à responsabilidade civil no enfrentamento da sociedade de risco. Ou seja, no contexto da incerteza, se o exercício de atividade inquestionavelmente lícita, mas marcada pelo componente risco, resultar em dano, incide o dever de reparabilidade. Situação esta impensada no âmbito das regras jurídicas tradicionais.

Esse enfoque não tem como subsistir numa sociedade de risco. O mundo não é mais guiado por decisões individualmente identificáveis e imputáveis; os decisores não têm como avaliar a extensão de suas decisões, que não são previsíveis e nem passíveis de circunscrição; a noção de culpa e de ilícito se torna fluida, porque o dano pode sobrevir mesmo em atividades lícitas e, em muitos dos casos, a própria vítima é também beneficiária, direta ou indireta (e, assim, interessada no processo), daquilo que ocasionou o dano. [...] Sobrevindo o dano, o que realmente importa não é a definição de responsabilidades, mesmo porque isto seria desprovido de sentido. Aquilo de que se deve cuidar, por ser o que interessa aos indivíduos e à própria sociedade, é a reparação do dano, independentemente da investigação de quem tenha sido seu causador e de sua eventual culpabilidade, dado que é a própria atividade produtiva do capitalismo avançado, necessária, lícita e irrecusável, utilizando a tecnologia disponível, que força decisões que, inelutavelmente, produzem danos. Esta reparação desaparta-se da noção de culpa e passa a estar vinculada tão somente ao mero nexo causal entre o evento e o resultado danoso. [...] Para esta realidade nova as respostas antigas se mostram iníquas ou inócuas e para cuidar delas é que o Direito tem que ser revisitado e revisto⁴⁹¹. [grifos no original]

Conseqüentemente, no contexto da sociedade de risco, também ao instituto implica a assunção de caráter de instrumento de gerenciamento de riscos, no sentido de passar a ser orientado pela preventividade. Em outras palavras, “pretende-se um novo significado para a responsabilidade por dano ambiental, de sorte a abarcar não apenas a imposição de medidas reparatórias, mas, principalmente, a adoção de medidas preventivas, responsabilizando-se o possível poluidor pela simples produção de riscos ambientalmente relevantes, que deverão

⁴⁹¹ LEMOS, Marco Antônio da Silva. O Direito como regulador da sociedade de riscos. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia do risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo dos Riscos. Brasília: UniCeub/UNITAR, 2006. p. 321-341. p. 334-335.

ser internalizados e computados no custo de produção⁴⁹². Esclareça-se, entretanto, não constar nos limites do trabalho examinar detidamente o instituto em questão ou as inúmeras implicações decorrentes de sua evolução, seja do sistema subjetivo para o objetivo, seja no que diz com a adaptação no trato do dano ambiental⁴⁹³ e sua reparabilidade. Deter-se-á tão somente no apontamento dos contornos gerais da responsabilidade civil pelo risco, de acordo com os parâmetros presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Convém mencionar, para tanto, constituir-se a responsabilidade pelo dano ambiental como objetiva⁴⁹⁴, de acordo com o disposto no art. 225, §3º, da Constituição Federal⁴⁹⁵, que recepcionou o previsto no art. 14, §1º, da Lei 6.938/1981⁴⁹⁶. Da leitura dos dispositivos citados, Steigleder interpreta como pressupostos para a sua configuração (1) a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, a implicar ao empreendedor,

⁴⁹² STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 82. Ver também: SAMPAIO, Francisco José Marques. *As evoluções da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

⁴⁹³ Adota-se a compreensão de dano ambiental desenvolvida por Leite: “Da análise empreendida da lei brasileira [art. 3º, I a III, Lei 6.938/1981], pode-se concluir que o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem” (p. 104) [grifos no original]. É conceituação que decorre do próprio conceito jurídico de meio ambiente, bem como da tipologia de classificação desenvolvida pelo autor, segundo três critérios de análise: (1) amplitude do bem protegido (dano ecológico puro, dano ambiental *lato sensu*, dano individual ambiental ou reflexo); (2) reparabilidade e interesse envolvido (dano ambiental de reparabilidade direta – interesses individuais e individuais homogêneos -, dano ambiental de reparabilidade indireta – interesses difusos, coletivos e individuais de dimensões coletivas); (3) extensão (dano patrimonial e dano extrapatrimonial ou moral). LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 95-98.

⁴⁹⁴ A responsabilidade civil objetiva encontra previsão no Código Civil brasileiro, consoante o disposto em seu art. 927, parágrafo único, do qual se infere, do mesmo modo, o risco como um de seus fundamentos, nestes termos: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente da culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, riscos para os direitos de outrem”.

⁴⁹⁵ “§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

⁴⁹⁶ “§1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente”. Destaque-se que a responsabilidade, neste caso, não se apresenta circunscrita à atividade perigosa, incidindo sobre qualquer atividade que gere, direta ou indiretamente, lesão ao meio ambiente. Isto ao contrário do previsto no art. 927, do Código Civil, no plano nacional, e, exemplificativamente do contexto estrangeiro, na Convenção de Lugano (1993), art. 2º, e anexos I e II,

conseqüentemente, obrigação de prevenir e internalizar tais riscos no processo produtivo; (2) a existência de dano ou risco de dano; e (3) nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial⁴⁹⁷. Assim manifesta-se ao enfatizar o entendimento de que a mera existência do risco gerado pela atividade⁴⁹⁸ conduz à responsabilização:

O ordenamento supõe que todo aquele que se entrega a atividades gravadas com responsabilidade objetiva deve fazer um juízo de previsão pelo simples fato de dedicar-se a elas, aceitando com isso as conseqüências danosas que lhe são inerentes. O explorador de atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela. Não se investiga a ação, conduta do poluidor/predador, pois o risco a ela substitui-se⁴⁹⁹.

O aprofundamento do debate implica a consideração, ainda que na forma de sucinto registro, das dissidências existentes na doutrina relativamente à adoção pelo sistema jurídico brasileiro da teoria do risco integral ou da teoria do risco criado como orientação para a responsabilidade civil em matéria ambiental. Embora não seja o posicionamento pacífico, há grande número de jusambientalistas que sustentam a aplicação da teoria do risco integral à matéria⁵⁰⁰, com fundamento nas

⁴⁹⁷ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. p. 196.

⁴⁹⁸ A respeito da conexão entre risco da atividade e responsabilidade objetiva, interessante mencionar a descrição de Noronha sobre o que denomina de risco de empresa, risco administrativo e risco-perigo: “Esses riscos podem ser sintetizados dizendo-se: que quem exerce profissionalmente uma atividade econômica, organizada para a produção ou a circulação de bens ou serviços, deve arcar com todos os ônus resultantes de qualquer evento danoso inerente ao processo produtivo ou distributivo; que a pessoa jurídica responsável, na prossecução do bem comum, por uma certa atividade, deve assumir a obrigação de indenizar particulares que porventura venham a ser lesados, pra que os danos sofridos por estes sejam distribuídos pela coletividade beneficiada; que quem se beneficia de uma atividade potencialmente perigosa (para outras pessoas ou para o meio ambiente), deve arcar com eventuais conseqüências danosas”. NORONHA, Fernando. Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 761, mar. 1999. p. 31-44. p. 37.

⁴⁹⁹ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. p. 196.

⁵⁰⁰ Conforme Pereira, a teoria do risco integral “Não cogita de indagar como ou porque ocorreu o dano. É suficiente apurar se houve dano, vinculado a um fato qualquer, para assegurar à vítima uma indenização”. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 281. Para Steigleder, é teoria “[...] mediante a qual todo e qualquer risco conexo ao empreendimento deverá ser integralmente internalizado pelo processo produtivo, devendo o responsável reparar quaisquer danos que tenham conexão com sua atividade [...]”. STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. p. 198.

especificidades do dano ambiental e na previsão legal acima citada, no sentido de que o dano vincula-se à existência de um fator de risco, no caso a própria atividade, em substituição à exigência de uma causa adequada, como Milaré:

[...] o dever de reparar o dano independe da análise da subjetividade do agente, e, sobretudo, pelo só fato de existir a atividade pela qual adveio o prejuízo [...]. O poluidor deve assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade, como se isso fora um começo da socialização do risco e do prejuízo⁵⁰¹.

No mesmo sentido Leite, quando assim se manifesta:

Nesta fórmula da responsabilidade objetiva, todo aquele que desenvolve atividade lícita, que possa gerar perigo a outrem, deverá responder pelo risco, não havendo a necessidade de a vítima provar a culpa do agente. Verifica-se que o agente responde pela indenização em virtude de haver realizado uma atividade apta para produzir risco. O lesado só terá que provar o nexo de causalidade entre a ação e o fato danoso, para exigir seu direito reparatório. O pressuposto da culpa, causador do dano, é apenas o risco causado pelo agente em sua atividade⁵⁰².

Significa apresentar-se a causalidade, nesta circunstância, atenuada, importando, em verdade, a conexão entre os riscos inerentes à atividade e o dano. Isto se justifica pela premissa de que o beneficiário de atividade econômica geradora de riscos para a sociedade deve arcar com os custos relativos à preservação e à reparação do dano⁵⁰³.

⁵⁰¹ MILARÉ, Edis. A tutela jurídico-civil do ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 0, 1996. p. 33. Acompanham o mesmo entendimento: NERY JR, Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. *Justitia*, n. 126, São Paulo, p. 168-189, jul./set. 1984. p. 172. BENJAMIN, Antônio Herman de V. e. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. p. 41; e STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. p. 196. Esta autora lembra, ainda, como hipótese de responsabilização pelo risco, o reconhecimento de fator de risco intrínseco também ao produto, no caso da “responsabilidade pós-consumo”, já normatização relativamente aos agrotóxicos, pneus, pilhas e baterias de telefone celular. *Ibidem*, p. 204.

⁵⁰² LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. p. 127.

⁵⁰³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 143. Atente-se, também, como outra relevante implicação da adoção da teoria do risco integral, a não admissão dos excludentes de responsabilidade relativos ao caso fortuito e a força maior, consoante ponderação de Nery Jr.: [...] a indenização é devida independentemente de culpa e, mais ainda, pela simples razão de existir a atividade da qual adveio o prejuízo. Dessa maneira, não se operam, como causas excludentes de responsabilidade, o caso fortuito a força maior. Ainda que a indústria tenha tomado todas as precauções para evitar acidentes danosos ao meio ambiente, se, por exemplo, explode um reator controlador da emissão de agentes químicos poluidores (caso fortuito), subsiste o dever de indenizar. Do mesmo modo, se por fato da natureza ocorrer o derramamento de

Acrescente-se, ainda, o entendimento de Carvalho, segundo o qual, além de passar o instituto da responsabilidade civil, obrigatoriamente, a ser orientado pelo princípio da precaução, bem como abranger o dever de reparação por ato lícito (responsabilidade objetiva), também se verifica maior amplitude na interpretação do conceito de ilícito, nos termos em que previsto no art. 187, do Código Civil de 2002⁵⁰⁴, para além da noção de dano. Ou seja, teria ocorrido, em matéria ambiental, a desvinculação do dano como condição para a configuração da ilicitude, podendo esta se concretizar também a partir do risco intolerável, em outros termos, quando o excesso no exercício de um direito violar o dever de preventividade⁵⁰⁵. Fala, então, em responsabilização civil por dano ambiental futuro:

Tratando-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de um direito fundamental garantido às presentes e futuras gerações (art. 225, CF), a responsabilidade civil é capaz de impor àquele que ocasionar ou autorizar a produção de **ilícitos ambientais** (danos ou riscos intoleráveis), a reparação dos *danos*, no primeiro caso, ou a contenção dos *riscos*, no segundo. Em outras palavras, a gestão dos riscos ambientais pela responsabilidade civil deve ser sempre que constatada a existência de **danos ambientais futuros**, por meio da imposição do dever de cumprir com obrigações de fazer ou não-fazer (medidas preventivas). [...] Assim, em havendo violação do dever de preventividade constitucionalmente garantido pelo art. 225, estaremos diante do que o art. 187 do Código Civil estabelece como o exercício de um direito, por exceder manifestamente os limites impostos pelo seu fim social (matéria ambiental), é considerado ilícito (sem a necessidade de ocorrência de dano, mas sua mera probabilidade)⁵⁰⁶.

Importante esclarecer, ainda, os limites considerados pelo autor mencionado para a configuração da intolerabilidade incidente sobre o dano ambiental futuro ou o risco ambiental, a caracterizar ilicitude e ensejar a responsabilização ou a aplicação de medidas preventivas. Afirma que seriam critérios para tal definição a alta probabilidade ou probabilidade determinante quanto à sua ocorrência e a magnitude de suas conseqüências (como a irreversibilidade dos danos uma vez concretizados). A avaliação desta equação (probabilidade-magnitude) seria realizada

substância tóxica existente no depósito de uma indústria (força maior), pelo simples fato de existir a atividade há o dever de indenizar⁵⁰³. NERY JR, Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. p. 172.

⁵⁰⁴ “Art. 187. Comete ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

⁵⁰⁵ CARVALHO, Délton Winter. A nova Lei de Biossegurança e a possibilidade de controle judicial dos danos ambientais futuros. p. 521.

⁵⁰⁶ Ibidem, p. 522.

judicialmente⁵⁰⁷. No mesmo esteio, também Tessler discorre sobre a configuração do risco ilícito como elemento autorizativo do desencadeamento de ações protetivas:

O risco ilícito é resultado de uma atividade inadmissível, seja porque excessivamente arriscada, seja porque não existem justificativas para a exposição do ambiente a esta atividade. [...] O risco, portanto, é proibido pela sua potencialidade de causar dano, independentemente de este se concretizar ou não. [...] Diante disso, é possível concluir que qualquer conduta que gere risco excessivo ao ambiente, de forma a efetivamente ameaçar o equilíbrio ecológico, afronta o direito fundamental à inviolabilidade do meio ambiente. Dessa forma, o risco ambiental intolerável configurará ilícito para o fim de ser objeto de tutela inibitória, mesmo quando não for expressamente tipificado⁵⁰⁸.

Entretanto, não se pode deixar de considerar que, em que pese a evolução do sistema jurídico-ambiental brasileiro, com a previsão de instrumentos voltados à gestão de riscos, ainda persiste o perigo de sua operacionalização de modo meramente simbólico, sobretudo no que diz com a fixação legal de padrões de segurança. Corresponderia, segundo Leite, à criação de “falsa impressão de que existe uma ativa e completa assistência ecológica por parte do Estado”, a gerar “realidade fictícia, na qual a sociedade é mantida confiante e tranqüila em relação aos padrões de segurança existentes”. Portanto,

[...] ressalta-se a necessidade de afastar o Direito Ambiental da racionalidade da irresponsabilidade organizada e desvinculá-lo da intenção do exercício de uma função meramente simbólica. Apenas com o reconhecimento dos riscos da atualidade, o que pressupõe que sejam eles trazidos a público, o Direito Ambiental poderá ser alicerçado sobre novas bases que viabilizarão a efetiva utilização de seus instrumentos como forma de salvaguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras⁵⁰⁹.

Enfim, mesmo com a novidade do tema e incipiência do debate, identifica-se construção dogmática substancialmente alicerçada, no ordenamento jurídico brasileiro, para a atuação na seara protetiva do ambiente voltada ao gerenciamento de riscos. Além do fundamento constitucional, com a apresentação de elementos principiológicos e previsão de instrumentos, há arsenal processual e revisão de

⁵⁰⁷ Ibidem, p. 522-523.

⁵⁰⁸ : TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica*. p. 221-223.

⁵⁰⁹ LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de risco e Estado*. p. 136.

tradicionais institutos civilistas para dar conta da questão. Todavia, insuficientes se não incorporados à prática levada a efeito pelo Estado no seu dever de proteção ambiental.

3.1.2 Operacionalização do princípio integrativo na avaliação de riscos ambientais no espaço urbano: um possível modelo

Quando se abordou a extensão do conceito de meio ambiente⁵¹⁰, aventou-se, no debate, a necessária análise sob perspectiva holística, na medida em que os processos ecológicos constituem-se como interdependentes e integrados. No mesmo sentido, ao discorrer-se sobre o risco, anteriormente, já se havia considerado a extensão de seus efeitos (no espaço e no tempo), vez que assumem a mesma dinâmica de propagação⁵¹¹. Conseqüentemente, a este ponto da reflexão, conduz-se à compreensão de que o dever de gerenciamento de riscos ambientais igualmente implica interpretação pautada por análise abrangente e integrada dos perigos incidentes.

Isto em que pese a prática cotidiana dos procedimentos de avaliação e planejamento de atividades levados a cabo pelas administrações públicas fazer transparecer orientação pautada pela avaliação isolada/restrita/fragmentada dos fatores em jogo⁵¹². Considerando tais elementos, procurar-se-á desvelar argumento sob a ótica jurídica relativo à circunstância de restar contemplada, no âmbito do conteúdo deste dever constitucional, a determinação de que o gerenciamento de riscos ambientais, com foco na sua ocorrência no espaço urbano, realize-se em uma perspectiva ampla.

⁵¹⁰ Vide ponto 2.1.1.

⁵¹¹ Vide ponto 1.2.1.

⁵¹² A avaliação de impactos ambientais realizada em processos de licenciamento geralmente promove a apreciação fragmentada do contexto no qual inseridas as atividades sob análise, em desconsideração à sobreposição de fatores relacionados, exemplificativamente, a distintos empreendimento localizados em área contígua, capazes de conduzir à situação de saturação do ecossistema, seja em termos de infra-estrutura, seja em razão da capacidade de absorção de impactos ou regeneração. Circunstância esta que se reflete, da mesma forma, na determinação de parâmetros para a reparação ou compensação também de forma isolada e/ou restrita, em desconsideração à conexão/inter-relação dos possíveis impactos sobrepostos.

Inicialmente, porém, convém discorrer objetivamente acerca das especificidades reputadas essenciais à compreensão da configuração do risco ambiental na cidade. Afinal, transpondo-se a análise da questão à ambiência urbana, enfrenta-se o dinamismo característico da complexidade presente na evolução do uso e ocupação do solo, decorrente da sobreposição de elevada densidade demográfica, alto nível de atividades produtivas e elementos construídos sobre uma base física natural, muitas vezes dotada de fragilidade ambiental (zona costeira, margem de cursos d'água, áreas íngremes, etc.), com presença, por conseguinte, de conflituosidade social.

Daí a imperiosa necessidade de se clarificar a produção de subsídios para a adequada fundamentação dos processos decisórios associados à administração cotidiana e projeção futura das cidades, impactantes, direta e indiretamente, na qualidade de vida e equilíbrio ecológico. Para tanto, demanda-se a compreensão integrada do ecossistema e dos fatores de risco (naturais e antrópicos) capazes de provocar situações de ameaça e vulnerabilidade.

Neste âmbito, o gerenciamento dos riscos ambientais imbrica-se com a gestão territorial. Daí falar-se em gestão de riscos urbano-ambientais. A respeito, sob perspectiva técnica, Orth, Diesel e Rony associam a origem de tais riscos aos conflitos relacionados ao uso e ocupação do solo⁵¹³ ocorridos no processo de crescimento das cidades. Afirmam atuarem como vetores deste fenômeno, sobretudo, as imposições econômicas, as quais acabam por determinar a distribuição da população, das edificações e das atividades no território urbano, geralmente em desconsideração ao equilíbrio socioambiental⁵¹⁴. Para melhor explicitar o argumento, discorrem os autores acerca da dinâmica envolvida no processo corrente de evolução urbana, nestes termos:

O uso e ocupação do solo condicionam a qualidade dos espaços urbanos em termos de funcionalidade, salubridade e sociabilidade (ou segurança e estética). Quando surgem conflitos entre diferentes usos,

⁵¹³ Consoante entendimento da autora, a expressão “uso e ocupação do solo” engloba “a distribuição das atividades sobre o território urbano, relacionadas com as construções que abrigam essas atividades, e a dinâmica evolutiva dessa associação entre usos e formas de ocupação”. ORTH, Dora Maria; DIESEL, Lilian; RONY DA SILVA JR, Sérgio. *Mapeando o risco: uma contribuição tecnológica para a gestão urbana*. II Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco, de 09 a 11 nov. 2007. Florianópolis(SC).

⁵¹⁴ Vide Capítulo 1, principalmente os tópicos sobre o desenvolvimento da cidade capitalista, os impactos ambientais específicos da dinâmica urbana e a categoria justiça ambiental.

a dinâmica urbana busca uma nova situação de estabilidade, de forma controlada ou espontânea. Esse processo, também chamado de evolução urbana, é caracterizado por alterações progressivas dos usos do solo (residencial, comercial, industrial, preservação etc.) e pelas formas de ocupação do solo (horizontal/vertical, baixa/alta densidade, sistema viário simples/hierarquizado). Dessa forma, o uso e a ocupação do solo pode ser um processo de crescimento, de alteração ou de decadência. Assim, a evolução pode ser pelo crescimento da malha urbana (expansão da área física), pela mudança de usos (residências passam a ser ocupadas por lojas, padarias, farmácias), pela densificação da ocupação (residências dão lugar a prédios) ou pela perda de atividades e populações⁵¹⁵.

Ocorre, entretanto, que este fenômeno espontâneo de crescimento da cidade e acomodação de funcionalidades/usos do território e equipamentos urbanos não se dá, necessariamente, de forma linear. Enfrenta, em verdade, obstáculos e condicionantes externos (globalização, crises econômicas, empreendimentos de grande impacto, forças naturais, desastres ambientais, ocupação desordenada, etc.), a determinar alteração em seu ritmo, associados, ainda, ao despreparo ou ineficiência da administração pública. Conseqüentemente, apresentam-se dificuldades de adaptação, constituindo-se em fontes de conflitos de diversas ordens, os quais se manifestam na forma de causa de riscos urbanos.

A fim de aclarar os fatores de risco identificáveis no espaço urbano, em relação aos quais se verifica dever de gerenciamento, reproduz-se a seguir quadro comparativo apresentado pelos autores mencionados acima no qual demonstram objetivamente, embora não de forma exaustiva, relação de possíveis conflitos de uso e ocupação do solo que estão na base dos riscos urbanos, bem como os danos potenciais associados:

Quadro 01. Riscos urbanos, suas causas e conseqüências⁵¹⁶

Causas = conflitos de uso e ocupação do solo	Riscos urbanos = problemas	Conseqüências = danos
Saturação das vias de circulação	Congestionamentos Atropelamentos Colisões Demoras no atendimento a emergências	Desperdícios (materiais, tempo, energia) Mortos e feridos Poluições (ar, som, visual) Insegurança pública
Carências de equipamentos urbanos	Exclusão social Limitação da vida	Marginalização Criminalidade

⁵¹⁵ ORTH, Dora Maria; DIESEL, Lilian; RONY DA SILVA JR, Sérgio. *Mapeando o risco: uma contribuição tecnológica para a gestão urbana*.

⁵¹⁶ Ibidem.

	comunitária Violência Urbana	Insegurança Pública
Inexistência de reservas fundiárias públicas	Expansão sobre reservas ambientais Segregação social	Aumento de custos Degradação ambiental Degradação social
Carências na prestação de serviços públicos	Degradação da saúde pública Estagnação econômica Crise social	Doenças Epidemias Perdas financeiras
Inadequada distribuição espacial das edificações	Alteração microclimática Perda em qualidade Elevação de custos Saturação das vias de circulação	Insalubridade, Inundação Desmoronamentos Adensamentos Mortos, feridos....

Destaque-se que, em consonância com o enunciado no princípio deste tópico, todos os vetores mencionados relacionam-se, em maior ou menor intensidade, à questão ambiental. Significa afirmar que riscos sociais, à saúde e segurança pública, viários, de infra-estrutura ou relacionados a fatores naturais, exemplificativamente, imbricam-se e/ou interconectam-se no âmbito do ordenamento territorial e da definição e execução de políticas públicas no espaço urbano, de modo que se concluir, obrigatoriamente, que seu gerenciamento deve realizar-se de forma integrada.

Ainda, associando-se tais elementos à construção teórica realizada ao longo do trabalho, acrescente-se à noção conceitual de risco urbano-ambiental aspecto relativo à sua caracterização como resultado de processos decisórios relativamente a opções aportadas pela administração local ao longo do tempo no âmbito das políticas setoriais. Tais escolhas refletem-se na configuração atual da distribuição espaço-territorial e populacional das vulnerabilidades e fatores de risco, projetando-se, igualmente, de modo imprevisível em relação à qualidade de vida das populações urbanas futuras. Ou seja, também impende acrescentar que devem ser considerados consoante os seguintes aspectos: (a) natureza (planejados/acidentais, diretos/indiretos); (b) potencialidade (reversíveis/irreversíveis); (c) projeção do tempo (temporários/contínuos, simples/cumulativos;); (d) projeção do espaço (abrangência local, regional, nacional, global).

Como os limites do debate proposto na presente pesquisa estão contidos em sua filiação ao Direito⁵¹⁷, restringe-se a abordagem, neste momento, à tentativa de

⁵¹⁷ Mencione-se, a título de registro, as seguintes indicações para o estudo dos aspectos técnicos relativos aos riscos urbano-ambientais: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Instituto de Pesquisas

traçar as implicações jurídicas decorrentes das constatações apresentadas. Isto, sobretudo, no que diz com identificação de princípios figurantes como diretrizes para a consecução do dever de gerenciamento de riscos urbano-ambientais nos limites do acima disposto – ou seja, como resultado de processos decisórios concernentes à administração da cidade que se projetam no tempo, englobando a integralidade das políticas setoriais e dos fatores impactantes –, bem como de instrumentos legais de política urbana suscetíveis de promoverem sua operacionalização.

A este ponto, convém destacar, como importante subsídio ao debate, o desenvolvimento, no âmbito da política ambiental da Comunidade Européia, do denominado princípio da integração. Este vem somar-se à já consolidada carga principiológica relativa à matéria, correspondendo, consoante esclarecimento de Aragão, à determinação de obrigatória integração das exigências em matéria ambiental na definição das demais políticas comunitárias. Fora elevado a princípio geral do Direito Comunitário a partir do Tratado de Amsterdã (1992), passando a constar, desde então, na redação do art. 6º, Parte I, do Tratado da União Européia⁵¹⁸.

Fundamenta-se no entendimento de que, sendo qualquer atividade humana suscetível de gerar impacto ambiental, as variáveis ambientais devem obrigatoriamente constar como elemento nos processos decisórios de domínio de todas as políticas públicas, notadamente pela aplicação dos princípios de Direito Ambiental. Em outros termos:

A consequência da consagração deste *dever de integração* das considerações ambientais na definição e aplicação das demais políticas é tornar imperativa a aplicação dos princípios fundamentais do Direito Comunitário do Ambiente – designadamente os princípios da precaução, da prevenção, da correção na fonte e do poluidor pagador – às restantes políticas comunitárias. Por força do *princípio*

Tecnológicas –IPT. *Treinamento de técnicos municipais para o mapeamento e gerenciamento de áreas urbanas com risco de esborrachamentos, enchentes e inundações*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004; MINISTÉRIO DAS CIDADES e CITIES ALLIANCE. *Prevenção de riscos de deslizamentos em encostas: guia para a elaboração de políticas municipais*. Brasília: Ministério das Cidades/Cities Alliance, 2006. Também Orth, Diesel e Rony desenvolvem metodologia de gestão de risco baseada nas etapas de “avaliação”, “prevenção”, “monitoramento” e “atendimento”, com destaque para a prática de mapeamento fundada na reunião de dados geológicos, topográficos, demográficos, cartorários e legislativos. ORTH, Dora Maria; DIESEL, Lilian; RONY DA SILVA JR, Sérgio. *Mapeando o risco: uma contribuição tecnológica para a gestão urbana*.

⁵¹⁸ ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 11-55. p. 27.

da integração, é possível fiscalizar a legalidade de uma medida adotada no âmbito de qualquer outra política comunitária em função da conformidade dessa medida com os princípios de política do ambiente, sendo, nomeadamente, suscetível de controle e eventual anulação judicial qualquer medida adotada pelas Instituições Comunitárias em flagrante desrespeito de um dos princípios da política de ambiente⁵¹⁹. [grifos no original]

Aborda-se, desta feita, a indicação do princípio integrativo como possível vetor de orientação à implementação de instrumentos jurídicos relacionados a políticas urbanas com foco no gerenciamento de riscos ambientais característicos da espacialidade da cidade. Interpreta-se, a respeito, um duplo comando como implicação de sua adoção. Primeiramente, (a) ter-se-ia a necessária observação pelo poder público, no desenvolvimento e execução das distintas políticas públicas urbanas setoriais (planejamento, saúde, habitação, transporte, saneamento, educação, resíduos sólidos, etc.), dos demais princípios gerais de Direito Ambiental. A consideração destes, em especial os abordados no trabalho⁵²⁰, na forma de diretrizes de observância obrigatória, resultam na conformação do dever constitucional do poder público de gerenciamento de riscos no espaço urbano às seguintes estratégias:

(a) planejamento do uso e ocupação do espaço urbano com a inserção da variável ambiental associada a demais fatores que possam influenciar direta ou indiretamente no equilíbrio ecológico e na qualidade de vida das populações (planejamento integrado);

(b) consideração das possíveis implicações e projeções no tempo das escolhas administrativas, de modo a pretender assegurar os direitos das futuras gerações quanto à sustentabilidade urbana (desenvolvimento sustentável e responsabilidade intergeracional);

(c) promoção de análise adequada e o mais abrangente possível dos aspectos técnicos envolvidos, no intuito de identificação e avaliação dos riscos concretos e abstratos associados a áreas suscetíveis à vulnerabilidade ambiental, de modo a subsidiar a adoção de medidas preventivas e precaucionais (prevenção e precaução);

⁵¹⁹ Ibidem, p. 27.

⁵²⁰ Vide ponto 2.3.2.

(d) garantia da legitimidade democrática das decisões, por meio da divulgação de informações e instituição de instrumentos participativos (informação e participação);

(e) observância da função socioambiental da propriedade como elemento balizador do desenvolvimento urbano, de modo a promover-se a supremacia do interesse público sobre o privado com vistas à garantia do bem-estar da coletividade, seja pela imposição de limitações ao uso da propriedade privada ou pela determinação ao proprietário de lhe conferir destinação.

Como desdobramento das reflexões encaminhadas no plano desta pesquisa, compreende-se, ainda, a derivação de um segundo comando, referente (b) à inafastável promoção, no âmbito dos estudos técnicos obrigatórios, de *prévia* identificação e avaliação de forma *integrada* e *global* dos riscos e impactos potenciais relativos à instalação de empreendimentos e atividades – de todas as naturezas e na grande área contígua de abrangência. Abre-se parênteses, aqui, para informar já ser possível identificar, no Brasil, o reconhecimento do dever de avaliação integral dos riscos e impactos ambientais, em nível macro-territorial ou regional, mas relacionado ao licenciamento de empreendimentos hidrelétricos. Isto em razão da realização de estudo denominado de Avaliação Ambiental Integrada de Bacia Hidrográfica (AAI), a cargo da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)⁵²¹ vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Corresponde à elaboração de avaliação ampla, global, que subsidiará a fixação de parâmetros para os estudos de impacto ambiental relativos ao licenciamento de empreendimentos futuros na extensão de uma mesma bacia hidrográfica, não tratados, portanto, neste âmbito, isoladamente quanto sua viabilidade. Destaca-se, dentre os vários fatores de análise (meios físico, biótico e sócio-econômico), a consideração dos efeitos sinérgicos e cumulativos dos impactos produzidos pelo conjunto de intervenções realizadas e pelos diversos usos identificados. Porém, constitui-se, ainda, em mero instrumento de planejamento do setor elétrico, possuindo eficácia limitada, na medida em que se argumenta não obstar os licenciamentos já em andamento⁵²².

⁵²¹ Fora criada pela Lei n. 10.847/2004, e regulamentada pelo Decreto n. 5.184/2004.

⁵²² Exemplo de determinação de sua realização ocorreu no processo de licenciamento da Usina de Barra Grande, oportunidade na qual se celebrou Termo de Compromisso para a elaboração de AAI da Bacia do Rio Uruguai. Ver também Ação Civil Pública n. 2005.71.00.033530-9, Vara Ambiental, Agrária e Residual da Justiça Federal de POA, na qual se enfrenta a questão quanto à emissão de

Retomando-se o foco do trabalho, entende-se já se configurar adoção de posicionamento semelhante centrado nas temáticas urbano-ambientais, haja vista a previsão, no ordenamento jurídico brasileiro, de instrumento adequado para a avaliação e gestão de riscos no espaço urbano nestes termos, qual seja, o estudo de impacto de vizinhança (EIV). Reconhece-se sua potencialidade em promover a inserção do vetor ambiental no processo de evolução urbana, sob a orientação dos princípios da prevenção, precaução, informação, participação, desenvolvimento sustentável e função social, e, sobretudo, a partir da perspectiva do princípio da integralidade, acima mencionado. Desta feita, passível de promover avaliação ampla e integrada da perspectiva urbana. Matéria a ser tratada a seguir, no item 3.3.2.

Agora, a fim de se demonstrar indicativo de acolhida do raciocínio desenvolvido nas páginas precedentes, traz-se para apreciação sucinta descrição de caso concreto tratado pela Justiça Federal no Estado de Santa Catarina, no qual a argumentação encontrou abrigo como fundamentação de decisão liminar envolvendo conflito urbano-ambiental. Trata-se da Ação Civil Pública n. 2007.72.000.8013-6, patrocinada pela organização não-governamental Aliança Nativa perante a Vara Federal Ambiental de Florianópolis(SC), em desfavor deste município⁵²³. Ensejou a propositura da ação a aprovação, pela Câmara Municipal, de Lei complementar (LC n. 250/2006) que alterou o zoneamento de área de determinado bairro da cidade, originalmente previsto no plano diretor vigente (Lei Complementar n. 01/1997), de modo a permitir maior adensamento⁵²⁴, na ausência de estudos técnicos adequados para a avaliação dos riscos ambientais e urbanos incidentes⁵²⁵.

licenças prévias para duas usinas no Rio Ijuí (Sub-Bacia 75 da Bacia do Rio Uruguai) anteriormente à conclusão da AAI. Informações sobre as bacias que já possuem AAI, disponível em: <www.epe.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2008.

⁵²³ A ONG autora da ação foi assessorada pelo “Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco” (UFSC/CNPq), no âmbito de projeto de extensão voltado à prestação de assistência jurídica gratuita a associações civis protetoras do ambiente, através de núcleo de prática jurídica (EMAJ/CCJ/UFSC). Informações disponíveis em: <www.gpda.ufsc.br>. Acesso em: 15 mar. 2008.

⁵²⁴ Dentre as alterações, constam: elevação do índice de aproveitamento de parte da área de 1,3 para 1,8; permissão de edificações com número máximo de seis pavimentos, quando originalmente limita-se a dois; alteração de parte de área classificada como “residencial exclusiva” para “área comunitária institucional”. Íntegra das Leis Complementares n. 01/1997 e n. 250/2006 disponível em: <www.sc.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2008.

⁵²⁵ Desconsiderou-se, consoante fundamentação constante da inicial (sob guarida de pareceres e estudos técnicos que a instruem), a necessidade de aferição do ponto de saturação ambiental e urbanística da área face aos impactos de empreendimentos de grande porte projetados e já em operação, somados ao incremento espontâneo do grau de urbanização. Também, identifica-se

Sob fundamento de afronta ao dever constitucional de avaliação e gerenciamento de riscos ambientais, bem como configuração de risco intolerável face ao comprometimento da qualidade de vida e sustentabilidade ambiental em razão da alteração legislativa questionada, pleiteou-se tutela de urgência consistente na ordem de abstenção de edição de ato administrativo (licença, autorização, alvará) em desacordo com os termos do plano diretor original. Também, requereu-se fosse determinado ao município, mediante obrigação de fazer, elaboração de estudo amplo, global e multidisciplinar relativo à avaliação dos riscos ambientais e urbanísticos incidentes na área, a fim de subsidiar licenciamentos e inibir riscos futuros. Houve, ainda, declaração incidental de inconstitucionalidade da lei complementar questionada.

A decisão prolatada pelo juízo de primeira instância acolheu parcialmente o provimento jurisdicional de urgência, a fim de “ordenar que o Município réu se abstenha imediatamente de licenciar, autorizar, expedir alvarás ou qualquer tipo de ato administrativo relacionado com construção, reforma, ampliação de edificações, sem a observância de todas as restrições contidas originalmente no Plano Diretor Municipal de 1997, sob pena de multa”. Fundamenta-se no desrespeito aos princípios ambientais constitucionais e às normas contidas no art. 225, caput, CF/88, diante da insuficiência dos estudos técnicos realizados e da ausência de análise integrada dos aspectos urbanísticos e ambientais. Veja-se, diante do trecho colacionado a seguir, o reconhecimento da imperiosidade de promoção de planejamento qualitativamente integrado:

O Município possui plena autonomia constitucional para regulamentar a ocupação dos espaços, todavia neste seu importante afazer não pode ignorar outros valores e princípios assegurados na Constituição, em especial a necessidade de planejamento integrado e que contemple: a variável ambiental, a gestão adequada dos riscos, a ampla participação democrática e que seja fundamentado em estudos técnicos consistentes, objetivos e impessoais. A Constituição da República Federativa do Brasil ao mesmo tempo em que confere esta autonomia ao ente municipal, para a promoção do adequado ordenamento territorial, também exige PLANEJAMENTO e controle da utilização dos espaços, bem como a observância das diretrizes gerais

carência de legitimidade democrática, vez que a documentação juntada demonstra referir-se o PL inicial a requerimento de alteração pontual do zoneamento de pequena área na qual localizada um clube recreativo, sendo aditado posteriormente para permitir a edificação de equipamento de saúde, após já haver pareceres emitidos e ter sido realizada audiência pública. Ainda, há parecer contrário do instituto de planejamento urbano local (IPUF) a esta emenda aditiva.

fixadas no Plano Diretor. Isto tudo para garantir a sustentabilidade ambiental, o cumprimento das funções sociais das cidades e o bem-estar dos seus habitantes⁵²⁶. [grifos no original]

Identifica-se, do mesmo modo, posicionamento inovador e atento às implicações incidentes sobre a atuação pública no contexto da sociedade qualificada pelo risco. Isto na medida em que aponta o magistrado, como fundamento da decisão, a desconsideração pela norma editada pela municipalidade, e então contestada, de necessidade de gestão e controle dos riscos ambientais em perspectiva futura e conglobante:

Um dos maiores desafios da modernidade a ser implementado pelas administrações públicas, sob o crivo do necessário e imprescindível controle jurisdicional, é a adequada gestão e controle dos riscos ambientais e sociais gerados pelas ações humanas. São as decisões e ações do presente que irão condicionar os acontecimentos e as conseqüências imprevisíveis e incertas do futuro, também serão responsáveis pela qualidade de todas as espécies de vida no planeta no futuro da humanidade. Por isso, as instituições não podem se manter na passividade, precisam outorgar respostas prontas e enérgicas para garantir, inclusive às futuras gerações, um pacto de civilização mais promissor e que inclua necessariamente a variável ambiental e a adequada gestão dos riscos como componente de todo e qualquer processo ou projeto de desenvolvimento⁵²⁷.

Não foi apresentado recurso a esta decisão por parte do município réu. Este, inclusive, em sede de audiência de conciliação, comprometeu-se ao seu cumprimento integral, bem como assumiu compromisso relativo à elaboração de avaliação integrada e global dos riscos ambientais e urbanísticos incidentes na área, em prazo fixado na forma de acordo parcial.

Sob tal prisma, pretende-se, enfim, demonstrar a articulação na prática entre o dever de gerenciamento de riscos, o princípio da integração e demais princípios gerais de Direito Ambiental extraídos do ordenamento jurídico brasileiro. Significa promover a verificação de sua utilidade como modelo para a releitura crítica das funcionalidades dos instrumentos de política urbana de modo a adequá-los às imposições relativas à exigência de previsão, controle, redução e/ou anulação de riscos, em especial os instrumentos de gestão e planejamento.

⁵²⁶ Ação Civil Pública n. 2007.72.000.80013-6, Vara Federal Ambiental de Florianópolis(SC). Disponível em: <www.trf4.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2008. Vide Anexo II.

⁵²⁷ Ibidem.

Afinal, em um nível de análise de maior amplitude, entende-se apresentar-se a questão relacionada ao processo de planejamento urbano como um todo, no sentido de também inserir-se como parte integrante do dever de gerenciamento de riscos ambientais no espaço urbano. Isto na medida em que se mostra devidamente orientado para a consideração integrada dos distintos fatores sócio-ambientais incidentes nos mecanismos de ocupação do solo urbano da conjuntura específica de determinado território. Só assim serão obtidos subsídios suficientes para o adequado gerenciamento de riscos nesta ambiência, relativos à previsão de impactos e efeitos futuros. É o que se passa à análise no subcapítulo subsequente.

3.2 Concepção de planejamento e sua implicação na sustentabilidade urbana

3.2.1 Sobre o ato de planejar a cidade: elementos críticos para a análise do planejamento urbano

Da análise da doutrina dedicada ao tema, jurídica e urbanista, bem como das estratégias legislativas existentes no cenário nacional atual, observa-se como orientação comum a central preocupação com a implantação de processos de planejamento e gestão do espaço urbano. Estes seriam os mecanismos adequados para a promoção eficiente da interação entre as políticas urbana e ambiental, por meio da ordenação do espaço e das atividades relativas à dinâmica urbana.

É abordagem que passa a receber relevante e qualificada atenção nos recentes debates internacionais, sobretudo na Agenda 21 (1992) e a Habitat II (Istambul, 1996). No caso brasileiro, convém mencionar que algumas das conclusões e propostas estratégicas oriundas das atividades da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional⁵²⁸ orientam justamente para

[...] o aperfeiçoamento e regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promoção do ordenamento do território, contribuindo

⁵²⁸ Decreto Federal de 26 de fevereiro de 1997.

para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental; [...] promoção do desenvolvimento institucional e do fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática, incorporando no processo a dimensão ambiental urbana e assegurando a efetiva participação da sociedade⁵²⁹.

Posicionamento este ainda muito referendado, em que pese as várias críticas sofridas pelas concepções tradicionais de planejamento, em razão dos fracassos acumulados, refletidos no caos urbano e decréscimo da qualidade de vida nas cidades⁵³⁰. Também são alvo de descrédito aqueles que expressam excesso de otimismo na implementação destas práticas como passíveis de amenizar/solucionar as crises urbana e ambiental, como se os problemas decorrentes se resumissem, em sua totalidade, à falta ou inadequação do planejamento⁵³¹.

Porém, mesmo diante das críticas e da incredulidade que surge quanto à matéria, a complexidade e a dinâmica veloz do fenômeno urbano mantêm a atualidade do tema, na medida em que permanece imprescindível o desenvolvimento de práticas de planejamento, a fim de se promover o estabelecimento de metas e objetivos claros e coordenados na administração das cidades. Entretanto, como principal desafio que se descortina, tem-se a superação dos modelos tradicionais por meio do desenvolvimento de novas práticas e sistematização de estratégias alternativas melhor habilitadas à atualidade dos

⁵²⁹ MMA/IBAMA/CONSÓRCIO PARCERIA 21. *Cidades sustentáveis: Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. MMA/IBAMA: Brasília, 2000. p. 15.

⁵³⁰ Abdica-se de tratar espécie de inventário da construção do espaço urbano brasileiro a partir da análise dos padrões de planejamento historicamente formulados face às limitações do trabalho, de modo a evitar risco de desvirtuamento da análise teórica central. A respeito, ver: SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993; _____. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979; MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001; _____. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

⁵³¹ Registre-se o posicionamento crítico de Coutinho relativamente ao excesso de otimismo quanto às possibilidades de um planejamento urbano dito adequado na reversão do processo de caos urbano e segregação espaço-territorial. Ao questionar a excessiva ênfase ao uso desordenado do solo e à exclusão social como argumentos por grande parte das mais propaladas abordagens da questão urbana pela doutrina nacional, concentra sua crítica sobre a desconsideração do impacto da dinâmica da acumulação capitalista na determinação da forma de apropriação do espaço construído, bem como de estudos sobre a estrutura de classes no país e suas relações. COUTINHO, Ronaldo. *A mitologia da cidade sustentável no capitalismo*. p. 23. Como resultado, tem-se o que o autor define como “idealismo dos juristas”, relativamente à “suposição da possibilidade de mudança da sociedade pela edição e aplicação de boas leis”. Enfim, sua leitura da problemática é outra: “A meu ver, porém, compreender as determinações concretas do urbanismo no Brasil e os limites do próprio direito urbanístico passa necessariamente pela compreensão das leis gerais do capitalismo, e, conseqüentemente, do urbanismo capitalista”. Idem, p. 26-27.

obstáculos e à promoção de valores como sustentabilidade e equidade, com a consolidação dos processos participativos.

Carece-se, portanto, ainda, de maior reflexão quanto ao ato de planejar, tendo-se em conta os diferentes níveis de interação estabelecidos entre os preceitos tratados nos itens anteriores, a partir de orientação voltada à compatibilização dos planos ambiental e urbanístico. Em razão das várias possibilidades de abordagem da matéria, desde a perspectiva histórica até a análise jurídico-normativa, opta-se por tratá-la através de uma visão panorâmica de alguns dos elementos considerados mais relevantes para a compreensão da concepção de planejamento de acordo com sua implicação na sustentabilidade urbana.

Verifica-se, desde já, que muitas dificuldades se apresentam à tarefa de expor sistematicamente as principais abordagens. Primeiramente, há que se destacar problemática relativa à escolha de uma classificação, vez que os autores dedicados à matéria adotam distintos critérios para a análise de conceitos e estratégias. Também, cada escola formula sua construção teórica sobre um certo modelo de cidade, típico de um período histórico definido. O óbice maior, porém, diz com a inexistência de limites e contrastes claros e bem definidos, sobretudo temporalmente, entre as correntes. Ou seja, não há evolução linear do pensamento sobre estratégias de intervenção urbana⁵³². Esclarece-se, portanto, que, para fins da presente exposição, optou-se por apontar genericamente algumas possibilidades de análise mais difundidas, sem pretensão de elaborar estudo aprofundado de aspectos históricos, sociológicos, políticos ou técnicos.

De início, traz-se a clássica compreensão de Jardí para planejamento, autor que o define, em termos genéricos, como “[...] o conjunto de operações encaminhadas com o fim último ao traçado de um projeto, um programa ou um esquema, no qual reste predeterminada uma atuação futura, a respeito da convivência humana, da pré-organização da vida coletiva”⁵³³. Ao apresentar uma síntese da história do urbanismo, identifica a sempre presente intenção de ordenação e planejamento - enquanto ajuste a prescrições emanadas de um órgão

⁵³² A observação é de Freitag, que desenvolve análise detida e contextualizada das diversas correntes de pensamento sobre a cidade, com destaque aos elementos mais marcantes da obra dos autores de maior referência, em FREITAG, Bárbara. *Teorias da cidade*. Campinas: Papirus, 2006.

⁵³³ Tradução livre: “[...] el conjunto de operaciones encaminhadas con o fin último al trazado de un proyecto, un programa o un esquema en el que queda predeterminada una actuación futura, respecto a la convivencia humana, la preorganización de la vida colectiva”. JARDÍ, Enrique. *El planeamiento urbanístico*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1966. p. 49.

gestor da comunidade -, reflexo, em cada época, do ideário social e político dominante.

Identifica, assim – aqui numa crua síntese -, a constante preocupação em conferir racionalidade ao traçado, o que se expressa em sua constante inspiração em formas geométricas, principalmente nas épocas romana (“cardo”), medieval (plantas retangulares), renascentista (plantas radiais) e barroca (linhas retas em razão de estratégias de defesa ou orientações político-estéticas), até a configuração dos planos ortogonais da Paris do século XIX⁵³⁴. Posteriormente, quando da verificação dos impactos da industrialização sobre o crescimento das cidades e a concentração da população, a atenção dos especialistas voltou-se para a necessidade de integração entre a cidade e a área periférica, traduzida em projetos como as cidades lineares, jardins e satélites⁵³⁵.

Já no século XX, duas tendências principais se delinearam, tendendo a imbricar-se. Uma ainda atrelada ao racionalismo e às concepções geométricas, preocupada, agora, com a definição de distintas zonas para o estabelecimento da população e das atividades, de acordo com o desempenho das funções urbanas (zonas de uso). Constitui-se em compreensão que muito influenciou a adoção do zoneamento como orientação para a definição de limitações administrativas pela legislação⁵³⁶. Outra que pretendeu o estabelecimento de planejamento em âmbito

⁵³⁴ “Desde los más remotos tiempos en que el hombre se agrupó en las unidades de convivencia que son las ciudades, se ha intentado dar a su trazado estructuras racionales que, casi siempre, han coincidido con determinadas formas geométricas: “Cardo” y “decumanus” en la época romana, plantas rectangulares en el Medioevo o radiales o estrelladas en el Renacimiento, predominio de las líneas rectas a los efectos de la defensa militar o por consideraciones político-estéticas, durante el Barroco y en el París del Primero y Segundo Imperio, planes ortogonales, durante la expansión ciudadana del siglo XIX, etcétera”. Ibidem, p. 38.

⁵³⁵ “Los utopistas y filántropos, impresionados por el caótico crecimiento de las ciudades y el hacinamiento de sus habitantes, subproductos ambos de la revolución industrial, concibieron a fines del pasado siglo y a principios del presente, diversos proyectos para la compenetración de la ciudad y el campo: ciudades lineales, ciudades jardín, ciudades satélites, etcétera”. Ibidem, p. 38.

⁵³⁶ No Brasil, o zoneamento passa a ser o instrumento em voga a partir da década de 70, definido como divisão do conjunto do território urbanizado em zonas diferenciadas, para as quais seriam aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos. É momento no qual emerge discussão acerca da institucionalização do planejamento urbano, no intuito de promoção do desenvolvimento integrado, num contexto de intenso processo de urbanização. Corresponde a uma visão tecnocrática, visto ser a cidade considerada como um objeto puramente técnico. Como consequência, tem-se a separação total entre planejamento – esfera técnica por excelência -, e gestão – dimensão política. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 38.

regional, de modo a promover a integração entre a cidade e o contexto geográfico no qual se insere⁵³⁷.

Na esteira deste resgate histórico enquanto exercício de raciocínio, surge questionamento sobre os valores que têm determinado a imagem da natureza no ato de planejar os espaços, bem como o processo pelo qual tem lhe sido atribuídas funcionalidades, consoante proposta de Michael Hough ao considerar uma ecologia urbana como base para a remodelação das cidades. Assim discorre o autor ao apontar o tratamento apartado conferido à problemática urbana e ao meio ambiente na determinação do traçado das cidades e da distribuição dos serviços urbanos:

As atitudes e percepções do meio ambiente expressadas na planificação urbana desde o renascimento foram centradas, com algumas exceções, em ideais utópicos mais do que nos processos naturais como elementos dominantes determinantes da forma urbana. [...] Os conceitos de “humanidade” e “natureza” foram entendidos durante muito tempo como problemas separados. Esta dicotomia teve uma profunda influência no pensamento da humanidade: por uma parte, as cidades onde habitam as pessoas, e por outra as regiões não urbanas, mais além da cidade, onde vive a natureza. Nesta cultura, geradora das disciplinas de intervenção – engenharia, construção, planificação e desenho –, esta separação teve também profundo efeito no controle, não só da natureza, mas também do comportamento humano. Deste modo, o caráter do desenho formal não se ocupou das forças inatas que vão perfilando no entorno humano, nem das necessidades das comunidades multiculturais que hoje são a norma na maioria das cidades atuais⁵³⁸.

⁵³⁷ “A medida que ha avanzado la actual centuria, se han manifestado, en el trazado de las ciudades, dos tendencias principales. Una, racionalista, aferrada a las tradicionales concepciones geométricas, ha defendido la necesidad de estructurar las poblaciones en zonas completamente diferenciadas según sus distintas funciones vitales que tengan que satisfacer sus habitantes (residencia, trabajo, recreo, etc.). Otra, que puede denominarse sociológica porque sigue, en cierta manera, la preocupación de los utopistas y filántropos aludida en b, ha postulado por la conveniencia de integrar, de un modo armónico, las ciudades en el ambiente geográfico en que se hallan, en unas estructuras regionales. Parece ser que las posturas teóricas más recientes tienden a una conciliación de ambas tendencias”. JARDÍ, Enrique. *El planeamiento urbanístico*. p. 38.

⁵³⁸ Tradução livre. No original: “Las actitudes y las percepciones del medioambiente expresadas en la planificación urbana desde el renacimiento se han centrado, con algunas excepciones, en ideales utópicos más que en los procesos naturales como elementos dominantes determinantes de la forma urbana. [...] Los conceptos de “humanidad” y “naturaleza” han sido entendidos durante mucho tiempo como problemas separados. Esta dicotomía ha tenido una profunda influencia en el pensamiento de la humanidad: por una parte, las ciudades donde habitan las personas, y por otra las regiones no urbanas, más allá de la ciudad, donde vive la naturaleza. En esta cultura, generadora de las disciplinas de la intervención – ingeniería, construcción, planificación y diseño –, esta separación ha tenido también un profundo efecto en el control, no sólo de la naturaleza, sino también del comportamiento humano. De este modo el carácter del diseño formal no se ha ocupado de las fuerzas innatas que van perfilando el entorno humano, ni de las necesidades de las comunidades multiculturales que hoy son la norma en la mayoría de las ciudades actuales”. HOUGH, Michael. *Naturaleza y Ciudad: planificación urbana y procesos ecológicos*. Trad. Susana Rodríguez Alemparte. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 1998. p. 9-10.

Noutro caminho investigativo, convém registrar que muitos autores, na atualidade, preferem traçar estudo a partir da instrumentalização do planejamento urbano, associando-o às transformações do papel do Estado. Aparece, assim, ora identificado como política higienista, como concepção tecnocrática, ou, ainda, como estratégia empreendedorista. Na mesma esteira interpretativa, mas com maior detalhamento, outros discorrem sobre as diversas tipologias de acordo com a influência de correntes ideológicas, sobretudo das teorias em voga no campo da Administração e da Economia. Ter-se-ia, desta feita, o planejamento regulatório; o planejamento pautado em investimentos públicos; o planejamento subordinado às tendências de mercado; o planejamento de facilitação; o planejamento de administração privada; a planificação centralizada; o planejamento estratégico; o planejamento politizado⁵³⁹.

Todavia, uma vez apresentada esta breve contextualização das inúmeras possibilidades de estudo do tema sob apreço, faz-se escolha investigativa em detrimento de incursão pormenorizada a respeito dos tópicos mencionados. Isto para centrar-se, a partir de então, no traçado de algumas considerações tidas como necessárias à formulação qualificada do planejamento urbano voltado ao ato de planejar a cidade sustentável. Primeiramente, busca-se subsídios na associação entre os padrões de pensamento científico sistematicamente incorporados pelas teorias de planejamento e sua relação com a configuração do urbano hoje, para, por fim, tratar-se dos principais elementos norteadores da consideração do meio ambiente como elemento de consideração necessária no processo de desenvolvimento da cidade.

O pensamento científico e a cidade

Mais recentemente, com a emergência dos debates ecológicos, novas concepções ganham vulto, como já anteriormente abordado, com a intensificação da preocupação de integração do meio ambiente como variável de trato necessário no

⁵³⁹ Esta é a opção de classificação de Souza, em *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

processo de planejamento. Daí optar-se pela reflexão de Jane Jacobs como orientação, que, já na década de 1950, ao abordar aspectos da vida e da economia das cidades, elaborou obra pioneira para a compreensão da sustentabilidade urbana. Nas palavras da autora, pensar sobre cidades envolve, primeiramente, identificar que tipo de problema a cidade é, e, sobretudo, fazê-lo questionando a sua própria natureza enquanto objeto de investigação⁵⁴⁰. Assim, utilizou como critério de análise a reprodução dos principais paradigmas do pensamento científico moderno no modo de pensar e planejar a cidade, sistematizados pelo urbanismo modernista.

Ao relacionar as estratégias de pensamento que marcaram a evolução da ciência à história das teorias sobre planejamento urbano, afirma que as cidades devem ter suas dinâmicas compreendidas como problemas de complexidade organizada⁵⁴¹, vez que apresentam situações em que inúmeras variáveis ocorrem simultaneamente e de formas sutilmente inter-relacionadas. Significa dizer que as cidades, como o conhecimento científico, não exibem somente um problema que, se compreendido, a tudo explica. Devem, contrariamente, ser analisadas em diversos segmentos que, novamente, estão relacionados uns com os outros⁵⁴².

Entretanto, considera a estudiosa que não foi este o entendimento dominante entre planejadores, arquitetos e governantes. Justifica afirmando que, na história do pensamento moderno sobre cidades, teóricos do planejamento urbano convencional tem constantemente compreendido, equivocadamente, a cidade como problemas de simplicidade e/ou de complexidade desorganizada, o que pauta os processos de análise e intervenção. Cita as teorias da cidade jardim e da cidade radial como

⁵⁴⁰ JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books, 1992. p. 428.

⁵⁴¹ Ou seja, grosso modo, problemas que apresentam um número considerável de variáveis, as quais estão inter-relacionadas em um todo orgânico. Refere-se, aqui, à teoria sistêmica ou da complexidade aplicada aos organismos vivos, que emerge do desenvolvimento da biologia e da ecologia, configurando-se como movimento científico de expressão a partir do estabelecimento de uma teoria geral dos sistemas por Ludwig Von Bertalanffy, com a distinção entre sistemas físicos (fechados, descritos pela termodinâmica clássica) e biológicos (abertos, afastados do equilíbrio, com fluxo e mudança contínuos). Para o pensamento sistêmico, “as propriedades essenciais de um organismo, ou sistema vivo, são propriedade do todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem das interações e das relações entre as partes. Essas propriedades são destruídas quando o sistema é dissecado, física ou teoricamente, em elementos isolados”. CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução de Roberval Eichenberg. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 2004. p. 40.

⁵⁴² JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. p. 433.

exemplos de abordagens científicas predominantes e de grande influência em todo o mundo, em lapsos temporais sucessivos, para explicitar sua perspectiva⁵⁴³.

Quanto à primeira, a cidade jardim, teria surgido no final do século XIX com Ebenezer Howard (1850-1928). Seria a caracterização do fenômeno urbano em imitação aos paradigmas da física relacionados à compreensão dos objetos como problemas de simplicidade. Ou seja, fundando-se na análise de duas variáveis (*two-variable system of analyzing*)⁵⁴⁴, quais sejam, população e oferta de emprego, relacionadas de forma direta e simples, em um sistema ordenado e fechado. Com base nesta concepção, subsidiou-se toda uma teoria de cidades concebidas isoladamente, significando o planejamento a mera distribuição da população no espaço físico do plano urbano⁵⁴⁵.

Isto porque tem como fundamento a concepção do planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para a “cidade ideal”, funcionando o plano como “um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas”. Assim, houve a redução do planejar à organização espacial, preocupado, essencialmente, com o traçado urbanístico, com as densidades de ocupação e com o uso do solo⁵⁴⁶. Este sistema de análise foi indiscriminadamente aplicado a pequenas e grandes cidades, desconsiderando-se suas limitações na apreciação das complexidades e multiplicidades de usos decorrentes de um ambiente metropolitano.

Porém, no final da década de 1920, na Europa, e nos anos 30 nos Estados Unidos, a teoria do planejamento urbano começou a assimilar as novas idéias

⁵⁴³ Ibidem, p. 435.

⁵⁴⁴ Os séculos XII, XIII e XIX compõem o período no qual a ciência aprendeu a analisar problemas envolvendo duas variáveis, negligenciando-se a influência de outros fatores. Perspectiva que decorre das novas descobertas da física, astronomia e matemática, associadas a nomes como Copérnico, Galileu, Descartes e Newton. Passa, então, a predominar como padrão cognitivo das mais diversas áreas de conhecimento a concepção de mundo associada à metáfora da máquina, ou o “mecanicismo cartesiano”, no sentido de que em todo o sistema complexo o comportamento do todo pode ser entendido inteiramente a partir das propriedades de suas partes. CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. p. 34-36. Leff vai mais além, ao identificar importante reflexo desta racionalidade científica e instrumental: “[...] a ciência simplificadora, ao desconsiderar o real, construiu uma economia mecanicista e uma racionalidade tecnológica que negáramos potenciais da natureza; as aplicações do conhecimento fragmentado, do pensamento unidimensional, da tecnologia produtivista aceleraram a degradação entrópica do planeta, complexificando a complexidade ambiental em consequência de suas sinergia negativas”. LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. p. 207.

⁵⁴⁵ JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. p. 435.

⁵⁴⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. p. 123.

derivadas da teoria da probabilidade desenvolvida pela física. Novamente, passou-se à reprodução da aplicação desses processos de análise, no sentido de se estudar a cidade como problema de complexidade desorganizada, compreensível simplesmente pela análise estatística, através do uso de cálculos matemáticos⁵⁴⁷. Como resultado, tem-se a concepção do urbano como uma coleção de planos arquitetônicos ou desenhos cartográficos diversos que, conjuntamente, compõe as partes do plano maior. Tal é incorporado pela teoria da cidade radial, que tem como seu expoente maior Le Corbusier (1887-1965)⁵⁴⁸.

Significa dizer que se possibilitou analisar estatisticamente, por grupos familiares e profissionais, bem como por faixas etária e de renda, escalas maiores da população subordinada aos atos de planejamento. Exemplificativamente, combinando-se tais dados com probabilidades estatísticas referentes à demanda por moradias, permitiu-se o cálculo mais preciso do déficit habitacional, resultando em melhor orientação para a formulação de políticas públicas para a temática. Acreditou-se que, nestas bases, seria teoricamente fácil projetar análise e classificação de forma absolutamente clara e previsível acerca da população e sua distribuição no espaço para largos intervalos de tempo.

Há que se destacar, porém, que as recém incorporadas técnicas de análise estatística e de probabilidade não suplantaram, no todo, a idéia-base da “cidade de duas variáveis”. Em verdade, os novos métodos vieram conferir maior precisão e racionalidade na compreensão e tratamento das questões urbanas, ainda assim compreendidas – ou seja, à parte da percepção sobre a complexidade do comportamento urbano e suscetíveis de conversão ao alcance das médias estatísticas. Pôde-se aplicar, assim, o mesmo método de análise à concepção do tráfego, das áreas industriais e de lazer, serviços e equipamentos urbanos e até mesmo da vida cultural da cidade, como componentes de complexidade desorganizada, conversíveis em problemas de simplicidade⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ Embora se tenha vislumbrado no século XIX inúmeras descobertas científicas (evolucionismo darwinista, teoria das células, embriologia, microbiologia, leis da hereditariedade), somente no século XX outro método de investigação foi desenvolvido pela física, relacionando técnicas de probabilidade e estatística, que passa a fundar toda a estrutura da física moderna. Tal decorre do descobrimento de partículas instáveis, do universo em expansão, dos processos de auto-organização da matéria, das estruturas dissipativas e da teoria do caos, o que permitiu a análise de incontáveis variáveis de um mesmo problema. LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. p. 198.

⁵⁴⁸ JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. p. 436.

⁵⁴⁹ Ibidem, p. 438.

Muitos autores dedicados ao tema sublinham ser esta uma tentativa de melhor adaptar as cidades à era industrial, até mesmo intentando transpor categorias próprias da racionalidade da produção industrial – sobretudo o elemento da produção em série – para a produção do espaço urbano. Souza destaca, para bem ilustrar esta mentalidade, a comparação feita por Le Corbusier da casa a uma “máquina de morar”, a um “instrumento” ou “objeto de uso”. Afirma que tal metáfora seria aplicada a toda a cidade, que também deveria funcionar como uma máquina. Como resultado, tem-se a excessiva preocupação com a ordem, a higiene e o traçado regular, bem como com a funcionalidade e a modernização⁵⁵⁰.

Vale menção à seguinte passagem da obra de Le Corbusier:

Trata-se de arrancar uma sociedade de seus pardieiros, de procurar o bem dos homens, de realizar as condições materiais que correspondam, naturalmente, às suas ocupações. Instrumental a ser forjado pela forma, pelo volume e disposição de unidades perfeitamente eficientes, cada uma colocada a serviço das funções que ocupam ou deveriam ocupar o tempo cotidiano; unidades de habitação compreendendo a morada e seus prolongamentos; unidade de trabalho: oficinas, manufaturas, escritórios; unidades de cultura do espírito e do corpo; unidades agrárias, as únicas capazes de reunir os fatores materiais e espirituais de um renascimento camponês; enfim, ligando todos esses elementos e lhes emprestando vida, as unidades de circulação, horizontais, destinadas a pedestres e automóveis, verticais⁵⁵¹.

Restam claras, neste excerto, as quatro funções básicas a serem respeitadas no planejamento e reforma urbanos, quais sejam: função de habitar, função de trabalhar, função de lazer e função de circular. Isto é o que Freitag descreve como “essência do receituário do urbanismo moderno”, constante da redação da Carta de Atenas, elaborada por Le Corbusier dez anos após um encontro de arquitetos e urbanistas na capital da Grécia, ocorrido em 1933⁵⁵². Note-se, a esta altura – considerando-se, obviamente, limitação à amplitude da discussão –, referência à resultante organização do espaço geográfico urbano como reflexo das intervenções pautadas pelo pensamento moderno.

Afinal, emerge como perspectiva de grande relevância, na medida em que vai ao encontro dos esforços empreendidos por pensadores contemporâneos de

⁵⁵⁰ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. p. 126.

⁵⁵¹ LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984. p. 62.

⁵⁵² FREITAG, Bárbara. *Teorias da Cidade*. p. 59.

correlacionar a análise das crises ambiental e civilizacional à crise do conhecimento⁵⁵³. E, como tônica comum presente nas reflexões, observa-se especial destaque para processo de fragmentação do fenômeno urbano desencadeado pela aplicação das premissas do pensamento científico cartesiano ao planejamento, vez que orientado para a divisão do território em zonas de uso consoante a funcionalidades exclusivas. Registre-se a manifestação de Lefebvre a respeito:

Mais técnica, a noção de equipamento acarreta o mesmo resultado: as funções isoladas, projetadas separadamente no terreno, fragmentos analíticos de uma realidade global que esse procedimento destrói. A vida urbana localizar-se-ia nos diversos e diversificados equipamentos que respondem a todos os problemas. [...] Igualmente, basta mencionar a multiplicação de autoridades, das competências, dos serviços, dos departamentos dos quais dependem os 'elementos' separados da realidade urbana. [...] Situação que seria cômica se não implicasse uma prática: a segregação, pela projeção, separadamente, no terreno, de todos os elementos isolados do todo⁵⁵⁴.

Também Harvey, nestes termos:

As cidades pós-modernas [...] apresentam-se como um tecido fragmentado, uma "colagem" de usos correntes, muitos dos quais se notabilizam pela enfermidade. Ciente de sua impotência de planejar e comandar a cidade no seu todo, o projeto urbano se executa aos pedaços, repleto de particularismos, sensível apenas "às histórias locais, aos desejos, necessidades e fantasias particulares", desconsiderando o todo da cidade e o meio natural como base vital para as transformações empreendidas⁵⁵⁵.

Neste esteiro, ainda Morin discorre sobre o processo de construção do espaço urbano e suas funcionalidades como resultado das contradições e antagonismos decorrentes do próprio desenvolvimento dos padrões cognitivos dominantes no processo de evolução do pensamento científico. Ao descrever o que

⁵⁵³ Mencione-se a importante contribuição de Leff, que assim sintetiza a questão: "A crise ambiental é a crise do nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo, esta crise apresenta-se a nós como um limite do real, que ressignifica e reorienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social. Mas também crise do pensamento ocidental: da "determinação metafísica" que, ao pensar o ser como ente, abriu o caminho para a racionalidade científica instrumental que produziu a modernidade como uma ordem coisificada e fragmentada, como formas de domínio e controle sobre o mundo. Por isso, a crise ambiental é acima de tudo um problema de conhecimento [...]". LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental*. p. 191.

⁵⁵⁴ LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. p. 170.

⁵⁵⁵ HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola. p. 69.

denomina de “agonia planetária”⁵⁵⁶, refere-se à cidade contemporânea como mais um elemento causador do mal-estar ou mal de civilização⁵⁵⁷. Estas as suas palavras na expressão da vida urbana burocratizada, reflexo deste processo:

A cidade luz, que oferece liberdades e variedades, torna-se igualmente a cidade tentacular, cujas coerções, a começar pelas da casa/metrô/trabalho, sufocam a existência, e cujo estresse acumulado esgota os nervos. [...] A vida democrática regride. Quanto mais os problemas adquirem uma dimensão técnica, tanto mais escapam às competências dos cidadãos em proveito dos especialistas. Quanto mais os problemas de civilização se tornam políticos, tanto menos os políticos são capazes de integrá-los em sua linguagem e seus programas⁵⁵⁸.

Também ao discursar sobre a falsa racionalidade decorrente do paradigma da disjunção/redução/compartimentação do conhecimento, e de seus efeitos paradoxais, faz referência ao desastroso impacto relativo à fragmentação do fenômeno urbano:

A falsa racionalidade, ou seja, a racionalização abstrata e unidimensional, triunfa no campo: os loteamentos apressados, os sulcos demasiados profundos e longitudinais, o corte de matas e a desarborização não controlados, o asfaltamento de estradas, o urbanismo que visa apenas a rentabilização da superfície do solo, a pseudo-funcionalidade planificadora que não leva em conta necessidades não quantificáveis e não identificáveis por questionários, tudo isso multiplicou os subúrbios retalhados, as cidades novas que se tornam rapidamente núcleos isolados de tédio, de sujeira, de degradações, de incúria, de despersonalização, de delinquência”⁵⁵⁹.

⁵⁵⁶ O autor afirma que “durante o século XX, a economia, a demografia, o desenvolvimento, a ecologia se tornaram problemas que doravante dizem respeito a todas as nações e civilizações, ou seja, ao planeta como um todo”. Passa, assim, a elencar algumas das questões que classifica como mais evidentes (desregramento econômico, desregramento demográfico, crise ecológica e crise do desenvolvimento) e de segunda evidência (balcanização do planeta, crise do futuro, mal-estar de civilização, lógica da máquina artificial e do pensamento mecânico parcelar) na constituição do que denomina de “agonia planetária”. Em outras palavras, um conjunto policrísico em que se sobrepõem de forma complexa e solidária vários problemas e antagonismos vitais, como a crise do desenvolvimento, a crise da modernidade, a crise de todas as sociedades. MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra Pátria*. Tradução de Paulo Azevedo neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2002. p. 65 e ss.

⁵⁵⁷ Apresenta o “mal de civilização” dividido em males objetivos – decorrentes das disfunções econômicas, da burocracia, da degradação ecológica e da mecanização que assume o controle da complexidade humana – e em males subjetivos – externalizados na degradação das relações pessoais, solidão, perda das certezas, “anonimização” e “atomização” do indivíduo. Ibidem, p. 84.

⁵⁵⁸ Ibidem, p. 84.

⁵⁵⁹ Ibidem, p. 156.

Ocorre, entretanto, que o próprio pensamento científico, evoluindo, acaba por fornecer alguns dos conceitos essenciais a uma adequada compreensão da multidimensionalidade do fenômeno urbano: o reconhecimento de problemas de complexidade organizada. Esta contribuição, traduzida do pensamento científico para o conhecimento geral, tornou-se parte do arcabouço intelectual dos tempos atuais, passando a ser empregada na análise dos mais diversos objetos de estudo. Conseqüentemente, também profissionais vinculados ao planejamento e gestão urbanos passam, de forma gradual - ainda não corrente, diga-se -, a pensar a cidade sob orientação do paradigma sistêmico ou ecológico⁵⁶⁰. Ou seja, como um organismo composto por incontáveis elementos relacionados de modo intrincavelmente interconectado⁵⁶¹.

Surgem, então, descrições da cidade relacionando-a aos processos biológicos – com ênfase na sustentabilidade -, representadas na concepção de ecossistema urbano⁵⁶². Na seqüência, em complementaridade a esta nova racionalidade, fortalece-se o ideário do desenvolvimento urbano sustentável, sobretudo após a publicação do Relatório Brundtland⁵⁶³, que apresenta capítulo específico sobre a matéria. Busca-se analisar diferentes tipos de problemas ambientais verificáveis no meio urbano de modo articulado, como as várias formas de poluição ambiental, a produção de rejeitos, as agressões à cobertura vegetal e

⁵⁶⁰ Cumpre aqui apontar que, ao passar a exercer forte influência sobre outras áreas do conhecimento, o paradigma sistêmico promove retorno ao pensamento complexo e contextualizado (holístico, multidimensional, ecologizado, processual, interdisciplinar com reconhecimento da incerteza), que havia sido suplantado pelo mecanicismo. Na lição de Leff: “O fracionamento do corpo das ciências confronta a complexidade do mundo indicando a necessidade de se construir um pensamento holístico e integrador das partes fragmentadas do conhecimento, para a retotalização de um mundo globalizado; os paradigmas interdisciplinares e a transdisciplinaridade do conhecimento surgem como antídotos à divisão do conhecimento gerado pela ciência moderna”. LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. p. 207.

⁵⁶¹ JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. p. 439.

⁵⁶² Uma análise do conceito é realizada por Martins Júnior: “As cidades podem ser entendidas a partir dos conceitos de ecossistemas. Os ecossistemas naturais apresentam organismos produtores, consumidores e decompositores, de modo a garantir uma contínua reciclagem de substâncias químicas. As cidades correspondem à etapa consumidora da cadeia alimentar. Em outras palavras, as cidades podem ser entendidas como parasitas do ambiente rural, porque produzem pouco ou nenhum alimento, poluem o ar e reciclam pouca ou nenhuma água e materiais inorgânicos. Mas as cidades são simbiotes quando produzem e exportam mercadorias, serviços, dinheiro e cultura para o meio rural em troca do que recebe deste”. MARTINS JÚNIOR, Osmar Pires. *Uma cidade ecologicamente correta*. Goiânia: AB, 1996. p. 27.

⁵⁶³ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 1988.

aos mananciais. Ao mesmo tempo, discorre-se sobre as necessidades materiais das populações urbanas e a questão da pobreza ⁵⁶⁴.

Como reflexo, passa-se ao emprego de novos hábitos de pensamento mais adequados à compreensão do comportamento das cidades. Enfim, não se pode pretender compreender o espaço urbano sem a consideração das relações globais que o permeiam, as quais estão diretamente vinculadas de forma complexa. Isto resulta em significativa alteração da percepção e forma de tratamento da ambiência urbana, a refletir na formulação do planejamento e elaboração legislativa. Como consequência, rediscute-se, na atualidade, inovadora perspectiva acerca da concepção de planejamento, com o reconhecimento da dupla dimensão do processo, técnica e política, bem como com a incorporação de elemento relativo à compreensão de sustentabilidade. Todavia, é, sobretudo, reflexo da alteração sofrida pela configuração real do espaço urbano, a desencadear, necessariamente, inovadoras representações da cidade.

Planejamento urbano e meio ambiente: sobre o ato de planejar a cidade sustentável

Tendo-se em conta o sucinto panorama traçado, bem como os conceitos abordados no restante do trabalho, no que diz com a perspectiva crítica propalada pela doutrina e orientadora dos debates internacionais que se desenrolam na atualidade, pode-se afirmar a compreensão do planejamento como instrumento do desenvolvimento sócio-espacial, não mais limitado, portanto, ao caráter meramente regulatório. Significa a configuração de importantes e inovadores elementos que passam a impor-se à administração das cidades com vistas à implementação do discurso da sustentabilidade. Traz-se, na oportunidade, destaque para (1) a integração inter-setorial entre as políticas urbanas, sobretudo das questões ambientais; (2) a integração entre elementos técnicos e políticos, com a superação da funcionalidade limitada a aspectos físico-territoriais; (3) a distinção e complementaridade dos conceitos de “gestão” e de “planejamento”.

⁵⁶⁴ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. p. 146.

Principie-se pela ênfase na instituição de um planejamento integrado, consoante a imperiosidade de implantação de coordenação inter-setorial, com destaque para o vetor ambiental. Deve o planejamento prever, neste âmbito, o controle do uso do solo sobre todas as áreas da cidade, reconhecendo a integralidade do território (áreas urbanas, rurais⁵⁶⁵ ou de preservação do ambiente natural) e suas relações, bem como identificar suas vocações e relacioná-las adequadamente à dinâmica das atividades desenvolvidas. Isto porque se verifica, na cidade contemporânea, a presença de urbanização por todo o território, a determinar a coexistência dos espaços urbanos e naturais⁵⁶⁶.

Requer-se, nesse sentido, maior capacidade de gestão, controle da densificação, regulação de atividades incompatíveis ou inconvenientes, monitoramento da capacidade de adensamento para a adequada utilização da infraestrutura e a tomada de medidas que evitem a deterioração urbana e a degradação ambiental mediante mecanismos que possibilitem a manutenção do patrimônio edificado e natural⁵⁶⁷. Manifestação do reconhecimento da alta complexidade da conformação do território e da impossibilidade de apreendê-lo em sua totalidade a não ser pela integração das informações, conhecimentos e dados detidos pelos diversos atores do cenário urbano. Entendimento este que comunga com o conteúdo

⁵⁶⁵ A distinção entre zona urbana e zona rural, elemento tradicional de análise do planejamento, tem por fundamento definição contida no Código Tributário Nacional acerca da incidência de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), consoante redação de seu art. 32, §1º: “Para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistema de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”.

⁵⁶⁶ A respeito, Pereira apresenta síntese da lição de Yves Chalas: “Chalas também apresentou sua caracterização de cidade contemporânea; para ele a urbanidade que hoje se desenha não faz tábua rasa de elementos tradicionais da análise urbana (rural/urbano; centro/periferia; cidade/não-cidade; homogêneo/heterogêneo; contínuo/descontínuo; misto/segregado; cheio/vazio); ao contrário, ela os integra todos, os reorganiza e os redistribui segundo uma dinâmica não dualista do terceiro incluído. Ele caracteriza a cidade contemporânea como a ‘da mobilidade’, ‘presente em todo o território’, ‘imbricada à natureza’, ‘policêntrica’, ‘de várias possibilidades de escolha’, ‘dos vazios’ e ‘a tempo contínuo’”. PEREIRA, Élson. PEREIRA, Élson. *Qual planejamento no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores*. II Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco, de 09 a 11 nov. 2007. Florianópolis(SC). O autor cita a fonte: CHALAS, Yves. La “pensée faible” comme refondation de l’action publique. In : Actes de l’Université transfrontalière d’été “Action publique et métropolisation: le rôle des espaces publics”, Morges (Suisse) 10-14 septembre 2001.

⁵⁶⁷ OSÓRIO, Leticia Marques. MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 53.

do princípio integrativo e com a aplicação do paradigma sistêmico à compreensão da cidade, anteriormente abordados.

Todavia, não se pode olvidar dos elementos institucionais envolventes da questão. Considerando-os, Mukai menciona dois sentidos para esta integração. Um horizontal, referente à circunstância de abranger tanto aspectos econômicos e sociais, como físico-territoriais e administrativos, enquanto diferentes elementos de uma mesma realidade. Outro vertical, no que diz com a necessária coordenação entre o planejamento implementado pelas distintas instâncias (municipal, estadual e federal), em termos de metas, diretrizes técnicas e normatividade. Somente assim assegurar-se-á a coerência do processo⁵⁶⁸.

Também Silva é cauteloso ao abordar o tema. Atenta, sobretudo, para a ausência de ampla competência municipal para o planejamento econômico, e, como consequência, para a necessidade de que a estruturação da pretendida integração se dê a partir de uma política de desenvolvimento nacional melhor especificada quanto à hierarquia dos planos caracterizados por amplitudes diversas. Assim, entende que “O aspecto econômico do sistema deverá ser mais intenso em nível nacional, tornando-se menos nos escalões inferiores até o nível local; em contrapartida, o aspecto da ordenação físico-territorial há de ser mais concreto e eficaz no nível local e mais geral nos escalões superiores, até o de simples diretrizes em nível nacional”⁵⁶⁹.

Em especial, interessa ao debate proposto a forma de incorporação do ambiente a este planejamento pretensamente integrado. Vale-se, nesse sentido, do entendimento de Almeida, Moraes, Souza e Marques, que afirmam não significar apenas sua agregação na forma de um capítulo especial, nem a organização de uma nova hierarquia de valores que tenha em primeiro lugar os valores ambientais.

⁵⁶⁸ MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. p. 116.

⁵⁶⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 104. Completa: “Essa integração dos aspectos físico-territoriais com os econômicos e sociais só cobrará êxito se se estruturar num sistema de planejamento urbano global, em que também os aspectos físico-territoriais se integrem com o econômico em sentido *vertical-horizontal*, ou seja, desde que o planejamento econômico e social realizado no nível nacional estabeleça diretrizes do desenvolvimento urbano (inter-urbano – ou seja, da rede urbana nacional), como aspecto da política de crescimento econômico e da melhoria da qualidade de vida das populações; a essas diretrizes, integradas na política econômica do desenvolvimento, se vincularia a política urbana no nível regional e estadual, como aspecto da programação econômica nos mesmos níveis; finalmente, a elas estariam integrados os planos urbanísticos locais, mais concretamente destinados à ordenação do território para o cumprimento das funções urbanísticas elementares (habitar, trabalhar, recrear e circular) – ou, como diz a Constituição, destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182)”. Ibidem, p. 104.

Em realidade, “consiste na análise sistemática, no decorrer de todo o processo de planejamento, das oportunidades e potencialidades, bem como dos riscos e perigos inerentes à utilização dos recursos ambientais da sociedade para o seu desenvolvimento”⁵⁷⁰. Ou seja, permite-se, a partir do emprego desta concepção, a análise e consideração das diversas inter-relações existentes entre as problemáticas urbanas, evitando-se tratamento pautado pelo isolamento e compartimentação, acima criticado.

Observação de extrema relevância elaborada pelos mesmos autores está na afirmativa de que a determinação de áreas de planejamento e gestão ambiental não significa apenas uma planificação física do território municipal, objetivando restrições de uso. Explicitando, discorrerem a respeito da dupla dimensão da temática, técnica e política, segundo elemento que aqui se pretende destacar. A dimensão técnica, em suas palavras, “implica o domínio de uma metodologia de trabalho própria no acesso a informações atualizadas, sistematizadas e agregadas ao nível adequado às necessidades”, o que fundamenta qualitativamente os processos participativos. No que diz com a dimensão política, identificam que

nas áreas determinadas com base nos aspectos técnicos, a implementação das ações para os usos propostos necessita da participação dos principais atores sociais locais, além da descentralização administrativa para as principais políticas setoriais locais⁵⁷¹. (processo que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários atores que disputam os benefícios da ação governamental)

No mesmo sentido Souza ao afirmar que “o planejamento e a gestão devem ser vistos como *práxis*; como tal, devem ser práticas lúcida e explicitamente auto-assumidas enquanto políticas, mas de algum modo teoricamente fundamentadas”⁵⁷². Assim discorre o autor ao tratar dos desafios para a construção de uma perspectiva crítica do planejamento e gestão urbanos:

Valorização crítica simultânea das dimensões política e técnico-científica do planejamento e da gestão, sem superestimação do peso

⁵⁷⁰ ALMEIDA, J. Ribeiro; MARQUES, Telma; MORAES, Frederico E. R.; BERNARDO, José. *Planejamento Ambiental*. 2ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999. p. 123.

⁵⁷¹ Ibidem, p. 133.

⁵⁷² SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. p. 518.

de nenhum dos dois pólos. Se, por um lado, o tecnocratismo é condenável não somente por seu autoritarismo, mas igualmente por pretender negar o fato de que planejar e gerir intervenções no espaço urbano são atividades eminentemente políticas, uma vez que o sentido e as finalidades da vida coletiva estão em jogo, por outro isso não deve desembocar na conclusão de que planejar e gerir prescindem de *téchne*, de conhecimentos apropriados (*técnicos stricto sensu*, científicos etc.), notadamente no que se refere à escolha dos meios mais adequados para a satisfação de determinadas necessidades⁵⁷³.

Tem-se, assim, a instituição de um debate público aberto com a politização do planejamento urbano. Como consequência, destaca a doutrina citada, portanto, a premência do fortalecimento de metodologias interdisciplinares de planejamento⁵⁷⁴, sendo que somente por este viés será possível a articulação das especificidades das relações estabelecidas entre os ambientes naturais e humanos. Daí a necessidade de interação entre política urbana e ambiental de forma qualificada.

Quanto à compreensão dos conceitos de gestão e planejamento - terceiro item destacado -, de utilização tão difundida entre os agentes envolvidos nas atividades vinculadas ao desenvolvimento urbano, Souza atenta à sua não identidade. Afirma, em verdade, a necessidade de se empreender ambas as práticas, vez que apresentam distintas amplitudes de abordagem. Nestes termos:

⁵⁷³ Ibidem, p. 37.

⁵⁷⁴ Os vários autores dedicados ao tema apresentam hipóteses distintas para explicitar as fases do planejamento urbano. Exemplificativamente, Mukai e Leal citam as etapas apresentadas por Pierre (MERLIN, Pierre. *L'urbanisme*. Paris: Press Universitaires de France, 1996. p.18): 1ª etapa: 1) pesquisa; 2) análise; 3) diagnose; 4) prognose; 5) plano básico e programação. 2ª etapa: 1) realização ou execução do programa; 2) controle e fiscalização; 3) avaliação, revisão e atualização". MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. p. 115; LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.159. A este ponto do debate, opta-se, como sugestão de metodologia passível de promover a incorporação dos posicionamentos expressos, a estratégia elaborada por Orth e Rossetto, autores que desenvolvem o conceito de "planejamento estratégico participativo" (PEP). Mesmo que se fundando parcialmente nos modelos já empregados na década passada (sobretudo o planejamento estratégico), assumem relevância fundamental preceitos voltados à garantia do direito a cidades sustentáveis e da gestão democrática, associados a instrumentos de análise e diagnóstico. Tem-se, portanto, enfoque integrado entre as dimensões política e técnica, desenrolando-se em três grandes etapas: (1) formulação da estrutura de participação e (2) análise e diagnóstico; (3) definição das estratégias. Para detalhamento, ver: ROSSETTO, Adriana Marques; ORTH, Dora Maria; ROSSETTO, Carlos Ricardo. O planejamento estratégico formulado a partir da participação da comunidade, utilizado como indutor do desenvolvimento sustentável de cidade. In: WICKERT, Ana Paula (Org.). *Arquitetura e urbanismo em debate*. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo, 2005. p. 163-188.

Não obstante, a pretendida (não por todos, felizmente) substituição de planejamento por gestão baseia-se em uma incompreensão da natureza dos termos envolvidos. Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra possíveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos e dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. [...] Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares⁵⁷⁵.

Do excerto colacionado pode-se empreender exercício associativo entre as práticas de planejamento e gestão e os princípios de Direito Ambiental sobre os quais se versou em maiores detalhes anteriormente⁵⁷⁶. Afinal, ao assim compreender-se a significação dos termos em apreço e a interação entre as práticas que desencadeiam em sua projeção no tempo, remete-se ao desenvolvimento sustentável. Na medida em que a administração da situação presente, em termos de recursos e necessidades, não pode realizar-se sem a perspectiva dos desdobramentos em lapso temporal futuro, formado está o vínculo característico da solidariedade intergeracional no ato de pensar a cidade e suas funções.

Na mesma esteira, prevenção e precaução configuram-se, aqui, como princípios orientadores do processo, vez que se impõe a consideração, na tomada de decisões na atualidade, de análise de causas já conhecidas como suscetíveis de gerar impactos negativos (prevenção), bem como das circunstâncias sobre as quais ainda não há certeza científica quanto à periculosidade ou não se mostra possível análise precisa de sua demonstração e dimensão (precaução), de modo a promover seu controle. Permite-se, assim, a inserção no processo de mecanismos de identificação e avaliação de riscos afetos ao espaço urbano, permitindo-se atuação voltada a monitorá-los, evitá-los, amenizá-los ou compensá-los. Elementos fundamentais num contexto de incertezas.

⁵⁷⁵ Ibidem, p. 46.

⁵⁷⁶ Vide ponto 2.2.2.

Pode-se afirmar, enfim, que as práticas de gestão e planejamento urbano se prestam à instituição de medidas preventivas, precaucionais, mitigadoras e compensatórias relativamente ao processo de uso e ocupação do solo e às atividades e dinâmicas da cidade, aí incluído o vetor ambiental. Também, promovem processos decisórios nos quais se impõe pensar o espaço urbano a longo prazo, de acordo com a garantia da qualidade de vida das novas gerações, através da gestão democrática, com promoção da participação dos habitantes, titulares do direito à cidade, de forma capacitada e com amplo acesso à informação e dados relevantes⁵⁷⁷.

Há que se atentar, ainda, às limitações e obstáculos que se colocam no desencadear deste processo. Primeiramente, quanto à obtenção de dados e informações sobre as variáveis urbanas, ausentes de estudos específicos na imensa maioria dos municípios brasileiros, seja por falta de qualificação dos membros de órgãos técnicos, seja pelos escassos recursos financeiros disponíveis. Segundo, a formação ainda voltada à crença na gestão técnica e imparcial, resistente à multiplicidade de saberes e elementos envolvidos (econômicos, sociológicos, culturais, ecológicos, etc). Do que decorre uma terceira dificuldade, relativa ao despreparo para a condução do processo de participação, a partir de metodologias adequadas para a identificação de demandas e abertura para todos os atores sociais. Acrescente-se, reflexamente, a circunstância de o corpo técnico não possuir total controle quanto ao resultado final do planejamento, vez que passa a ser, em sua essência, processo socialmente pactuado, dialogado. Quarto, a intensa e não linear velocidade da transformação da cidade real a partir da apropriação capitalista do espaço e dos recursos num contexto de incerteza e imprevisão característico da sociedade contemporânea.

São estas considerações entendidas como necessárias à formulação qualificada de políticas de planejamento e gestão urbanos. Todavia, requer-se, diante de todos os pressupostos expostos, análise do ordenamento jurídico pátrio com o objetivo de verificar o vínculo estabelecido entre as práticas de planejamento e o Direito, e em que medida as orientações descritas apresentam-se incorporadas às alternativas legislativas existentes. É o que se passa a expor.

⁵⁷⁷ Somente mais adiante, no Capítulo 3, verificar-se-á interação entre as políticas urbana e ambiental, bem como sua amplitude de implementação, a partir da previsão legal, com a análise das diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

3.2.2 O planejamento urbano como instituição jurídica

Impõe-se, ainda, o exame do planejamento sob sua dimensão normativa, de modo a identificar quais as concepções incorporadas pelo ordenamento jurídico brasileiro e explicitar como está estruturada a regulamentação da política nacional de desenvolvimento urbano. Afinal, em razão de sua institucionalização, deixa de se constituir em instrumento técnico unicamente, passando a ser orientado por regras técnico-jurídicas, consoante já apontado⁵⁷⁸. Estas as considerações de Silva a respeito:

A institucionalização do processo de planejamento importou convertê-lo num tema do Direito, de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmo seus aspectos técnicos acabaram, em grande medida, juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornar normas técnico-jurídicas⁵⁷⁹.

No mesmo sentido Meirelles, ao destacar o papel do regramento jurídico na concretização da atuação urbanística:

[...] o urbanismo de hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, atua em todos os sentidos e em todos os ambientes, através de normas de duas ordens: normas técnicas de planejamento e construção, recomendadas pela Ciência e Artes que lhes são tributárias e normas jurídicas de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente [...]. Aí está a íntima correlação entre o Urbanismo e o Direito, permitindo-nos afirmar, mesmo, que não há, nem pode haver, atuação urbanística sem imposição legal. Isto porque o urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, que afetam a coexistência social. [...]⁵⁸⁰

Quanto aos contornos gerais do tema, tem-se como fundamento constitucional da relação estabelecida entre o processo de planejamento e o Direito o disposto no art. 174, CF/88, inserto no Título “Da ordem econômica e financeira”,

⁵⁷⁸ Fernandes chega a concluir, inclusive, pela configuração de um direito ao planejamento como um direito coletivo novo. FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução*. p. 22.

⁵⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 90.

⁵⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. p. 379-380.

Capítulo “Dos princípios gerais da atividade econômica”⁵⁸¹. De sua leitura extrai-se o entendimento da atividade de planejamento como função essencial do Estado. A redação de seu §1º determina que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Ressalta-se, em complementaridade, o texto do art. 48, IV, CF/88, que determina a aprovação em lei dos planos para gerarem efeitos jurídicos⁵⁸².

Firma-se, assim, o entendimento de assumirem os planos, em geral, no ordenamento brasileiro, a natureza jurídica de lei, e, portanto, também os planos urbanísticos. Cita-se Silva novamente, agora discorrendo especificamente a respeito do ingresso dos planos urbanísticos no universo jurídico, a partir do que passam a surtir efeitos sobre a realidade urbana:

O processo de planejamento urbanístico adquire sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos. Estes são, pois, os instrumentos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos previstos naquele. Enquanto não traduzido em planos aprovados por lei (entre nós), o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes, simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica⁵⁸³.

Quanto às distintas perspectivas do planejamento voltado especificamente ao desenvolvimento urbano, pode-se falar, com fundamento constitucional, na existência de um sistema de planejamento urbanístico a abranger a ordenação espacial do território em todos os níveis, desde o nacional, o regional e o estadual (rede urbana nacional ou planejamento inter-urbano), até o local (planejamento intra-urbano ou intra-municipal). O objetivo deste tópico, portanto, é tratar da estruturação

⁵⁸¹ “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

⁵⁸² “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida essa esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento”.

⁵⁸³ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 94. O mesmo autor afirma que, uma vez existindo a aprovação por lei, o plano urbanístico e a lei que o aprova passam, a constituir uma “unidade legislativa”. E mais, a natureza de lei se dá em sentido formal, mas também em seu aspecto material, vez que importa inovação na ordem jurídica e, conseqüentemente, na realidade urbana, ao gerar transformações a partir da imposição de limitações, direitos e obrigações em relação à propriedade do solo.

deste sistema no ordenamento jurídico brasileiro, ou seja, constitui-se em tentativa de compreender como se realiza sua coordenação horizontal-vertical, acima citada, a partir das previsões constitucionais.

Desenrola-se a temática, aqui, de acordo com a distribuição de competência em matéria de Direito Urbanístico. Todavia, sem adentrar-se o vasto rol de normas constitucionais que tem como objeto a globalidade da atividade urbanística, em todas as possibilidades de sistematização dos elementos normativos estruturantes da disciplina e de execução da política urbana. Concentrar-se-á, tão somente, na identificação das regras orientadoras do processo de planejamento do desenvolvimento urbano, que fundamentam uma hierarquia de planos urbanísticos com suas distintas amplitudes. Esclarece-se, ainda, que ênfase recairá sobre o processo no plano municipal, âmbito no qual mais efetivamente se concretiza.

Inicie-se por análise de acordo com o grau de intervenção de maior abrangência, ou seja, a nível nacional. Considere-se o art. 21, CF/88, em especial os incisos IX e XX, acerca da competência exclusiva da União para:

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Em acréscimo, tem-se o disposto no art. 24, I e §1º, que, ao versar sobre a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, determina a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico⁵⁸⁴. Convém destacar o art. 182, o qual reafirma a fixação de diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano em lei, o que se instrumentalizou com a edição da Lei n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. E este diploma indica, ainda, dentre os instrumentos da política urbana voltados ao planejamento, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 4º, I)⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] §1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

⁵⁸⁵ Interessante mencionar que o art. 3º do Estatuto da Cidade reúne síntese das competências legislativas e materiais constitucionais da União em matéria urbanística. Leia-se: “Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito

Da interpretação conjunta dos dispositivos apresentados, Silva apresenta a seguinte tipologia para os planos urbanísticos federais: (1) como definidores de diretrizes em relação aos objetivos gerais do desenvolvimento urbano (plano urbanístico federal nacional); (2) como orientadores do desenvolvimento das regiões geoeconômicas do país (planos macrorregionais); ou, ainda, (3) como ordenadores do território de acordo com políticas setoriais, como ambiental, econômica, de saneamento etc. (planos setoriais)⁵⁸⁶.

No que se refere ao nível estadual, mencione-se a competência concorrente dos Estados com a União para legislar sobre direito urbanístico, sendo-lhes reservado dispor suplementarmente sobre a matéria, o que é fixado na redação do art. 24, I, §2º⁵⁸⁷. Desta feita, pode o Estado editar diretrizes gerais para seu território, por meio de planos urbanísticos estaduais ou regionais, a fim de orientar o desenvolvimento regional/supramunicipal, desde que observadas as diretrizes gerais fixadas em âmbito federal e não adentrando os aspectos de interesse estritamente local. Reforça-se o entendimento com a previsão do art. 4º, I, do Estatuto da Cidade, dos planos estaduais de ordenação do território como instrumentos da política urbana. Silva sintetiza algumas possibilidades para os planos estaduais e regionais:

(a) o estabelecimento de regiões de uso industrial; (b) a delimitação de áreas supramunicipais que se considere necessário submeter a determinadas limitações e a uma adequada proteção ou a melhoramentos, tais como a tutela do meio ambiente natural (planos estaduais ou microrregionais de combate à poluição, de proteção florestal, de preservação dos mananciais que sejam de domínio estadual – CF, art. 26, I), tutela do meio ambiente cultural (patrimônio do patrimônio histórico, paisagístico, artístico e arqueológico do Estado), melhoria das áreas de interesse turístico em nível estadual ou regional; (c) indicação e localização de infra-estruturas básicas supramunicipais: linhas de comunicação terrestre, marítima e aérea, saneamento básico, fornecimento de energia e outras análogas, para conseguir-se o modelo urbanístico do território estadual ou

Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

⁵⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 106. Para maiores especificações acerca dos fundamentos, conceitos, funções e conteúdo dos distintos planos federais, ver o mesmo autor, p. 112 e ss.

⁵⁸⁷ “§2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

microrregional. Claro está que essa atuação ordenadora do território estadual ou microrregional intra-estadual há de observar as diretrizes gerais do plano de ordenação nacional ou macrorregional (sempre supra-estadual)⁵⁸⁸.

Também, possuem os Estados competência legislativa exclusiva para o estabelecimento, por lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, consoante art. 25, §3º, CF/88⁵⁸⁹. Muitos são os desafios operacionais que emergem deste dispositivo para o Direito. A respeito, Vichi cita “o equacionamento da atribuição de competências administrativas a uma entidade pública (autarquia) composta pelos Municípios diretamente relacionados à região metropolitana e a observância do princípio da autonomia política, administrativa e financeira destes últimos”⁵⁹⁰ – problema relativo à implementação de integração, que pressupõe centralização de decisões, com a autonomia das entidades federadas.

Com relação às atribuições do município, o art. 30 da CF/88 relaciona as competências que lhe cabem no sistema federativo brasileiro. No que diz em específico ao processo de planejamento urbanístico em âmbito local⁵⁹¹, destaque-se o inciso VIII, cuja redação confere competência ao município para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (competência legislativa

⁵⁸⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 107. Detalhes sobre os desdobramentos jurídicos dos planos urbanísticos federais, na mesma obra, p. 126 e ss.

⁵⁸⁹ “§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

⁵⁹⁰ VICHI, Bruno de Souza. O direito urbanístico e as regras de competência no Constituição brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Dalmo de Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 113-127. p. 119.

⁵⁹¹ Na lição de Silva, a síntese dos princípios básicos de planejamento local, os quais se apresentam em consonância com os elementos tratados nos itens anteriores: “I – O processo de planejamento é mais importante que o plano. Essa regra significa que um plano, para ter sentido há de ser resultado do processo de planejamento [...]; II – O processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do Município [...]; III – Os planos devem ser exeqüíveis, isto é, passíveis de ser efetivamente realizados pela Prefeitura, traduzindo eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, técnicos e humanos; IV – O nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da Municipalidade. Valendo dizer que o conhecimento da realidade irá se aprofundando por aproximações sucessivas de um plano a outro [...]; V - Complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais. Como meios de harmonização das realidades rurais e urbanas do Município e de realização de um desenvolvimento local integrado; VI – Respeito e adequação à realidade, além da local, e consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes, a fim de atender aos princípios do planejamento estrutural; VII – Democracia e acesso às informações disponíveis”. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 135-138.

exclusiva)⁵⁹². Considere-se novamente, aqui, a redação do art. 182, que determina que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal.

O Estatuto da Cidade, nas alíneas do inciso III de seu art. 4º, prevê como instrumentos do planejamento municipal o plano diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; a gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico e social. Dallari os distingue da seguinte forma, em apurada síntese quanto às finalidades que lhes são atribuídas:

Os primeiros (plano diretor, disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento ambiental) são fundamentalmente planos físicos, destinados a disciplinar os espaços urbanos. Já o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual são instrumentos basicamente econômicos, destinados a disciplinar o uso dos recursos financeiros municipais. A gestão orçamentária participativa refere-se ao processo de elaboração e execução dos orçamentos acima referidos e corresponde a princípios e preceitos constitucionais (princípio participativo, art. 1º, parágrafo único, e planejamento participativo, art. 29, XII, ambos da CF). Os planos programas e projetos setoriais referem-se a áreas específicas de atuação, podendo ter maior ou menor amplitude (por exemplo: saneamento básico ou coleta e disposição de lixo, educação ou ensino básico, saúde ou atendimento de emergência etc.). Por último, são mencionados os planos de desenvolvimento econômico e social, que vão além da simples disciplina dos recursos financeiros públicos municipais, para abranger as ações de particulares e de outros níveis de governo⁵⁹³.

Merece atenção especial, ainda que somente em termos genéricos, o plano diretor, vez que se configura, no âmbito do planejamento local levado a cabo pela administração municipal, no “instrumento básico da política de desenvolvimento e de

⁵⁹² Dentre as demais competências municipais relativas à atividade urbanística, tem-se: “Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...] IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; [...] IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

⁵⁹³ DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 71-86. p. 77.

expansão urbana” - consoante previsão constitucional no art. 182, §1º⁵⁹⁴ -, incumbindo-lhe cumprir a premissa da garantia da função social da propriedade urbana⁵⁹⁵. Cabe-lhe, portanto, a determinação, como normas imperativas aos particulares e agentes públicos⁵⁹⁶, dos critérios para a verificação do cumprimento da função social pela propriedade e as condicionantes do exercício desse direito, a fim de se alcançarem os objetivos da política urbana.

Significa atuar como instrumento legal definidor, em nível municipal, dos limites, faculdades e obrigações envolventes da propriedade, ao proceder o estabelecimento do regime que deverá seguir, bem como dos condicionantes das edificações, de acordo com destino específico fixado para as diferentes regiões do município, e ao indicar os instrumentos urbanísticos necessários ao

⁵⁹⁴ Avulta-se a necessidade de fomento ao debate de referido instrumento, na atualidade, na medida em que o Estatuto da Cidade, diploma legal que regulamentou sua aplicação, fixou, em seu art. 50, que “Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I [cidades com mais de vinte mil habitantes] e II [integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas] do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei [out. 2001], deverão aprová-lo no prazo de cinco anos”. Consoante informação disponibilizada pelo Ministério das Cidades, 1.740 municípios brasileiros deveriam fazê-lo até 10 de outubro de 2006, processos ainda em curso. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2007.

⁵⁹⁵ Silva define o plano diretor “como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local”. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 139-140. E acrescenta: “Não é mais um simples instrumento técnico de trabalho, mas, sim, também, um instrumento jurídico de atuação do governo local. O plano diretor é o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais etc”. Ibidem, p. 163-164.

⁵⁹⁶ Sob este enfoque, afirma a doutrina haver vinculatividade da atuação da administração ao conteúdo dos planos em geral, ao passo que, para o setor privado, apresentam caráter indicativo, consoante determinação constitucional expressa. Em concordância com esta interpretação: MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. p. 124; e SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 91. Relativamente à indicatividade aos particulares, Silva adverte, porém, quanto alguns aspectos que de qualquer modo se impõe: “Por outro lado, se é certo que o plano indicativo não obriga o setor privado, é também certo, como uma nota de sua índole jurídica: (1º) que a liberdade de atuação do empresariado privado fica, em termos globais, condicionada à atuação governamental planejada; (2º) que o setor privado não pode atuar deliberadamente contra os objetivos do plano; (3º) que, naquelas hipóteses em que a atividade depende de autorização ou licença, a Administração poderá ter em conta os objetivos, previsões e requisitos estabelecidos, para outorgar, ou não, a autorização ou licença, pois, em tais casos, sua concessão ou denegação se converte em matéria regrada”. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 93. Todavia, há particularidade em relação aos planos urbanísticos, vez que tratam do direito de propriedade, em relação ao qual há permissão de intervenção do poder público. Como consequência, são sempre vinculantes, em maior ou menor grau, também em relação aos particulares, sendo que a distinção que se faz é entre planos gerais (de caráter normativo mais genérico e dependentes de regulamentação posterior) e específicos (de natureza executiva que, por serem detalhados, vinculam mais concretamente. Ibidem, p. 94.

desenvolvimento da cidade⁵⁹⁷. Pode ser considerado, assim, o plano urbanístico geral a nível local⁵⁹⁸.

Desta feita, devem os demais planos municipais conformar-se às suas diretrizes. Considere-se, todavia, que o plano diretor deve obedecer às diretrizes gerais traçadas pela lei federal e a competência dos estados em relação ao estabelecimento dos planos urbanísticos microrregionais, ou seja, há obrigatoriedade da observância pelo município dos planos nacionais, estaduais e metropolitanos de desenvolvimento urbano, caso já existentes no momento de aprovação do planejamento local⁵⁹⁹.

Há que se ressaltar, noutro sentido, não se limitar o instrumento em destaque à mera distribuição das várias vocações do território municipal. Apresentará, com grande amplitude, verdadeiro inventário da cidade, englobando a totalidade do território⁶⁰⁰, seus usos e limitações de uso, em seus aspectos físico, social, econômico, administrativo, bem como ambiental. Acaba por definir, assim, as prioridades do governo local, disciplinando, controlando e orientando as atividades urbanísticas e o desenvolvimento da cidade, de modo a embasar os objetivos e estratégias da política urbana, daí decorrendo sua extrema relevância à atividade de planejamento.

Enfim, suas funções podem ser assim sistematizadas: inventário da realidade urbana; conformação do território, no sentido de promover o aproveitamento racional

⁵⁹⁷ Os instrumentos urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade somente poderão ser aplicados concretamente pelo poder público municipal caso haja previsão no plano diretor, dentre os quais o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo, desapropriação, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.

⁵⁹⁸ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro em face da Constituição Federal e das normas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, abr. /jun., ano 2, 1997. p. 25.

⁵⁹⁹ Na interpretação de Mukai, há obrigatoriedade de observância na medida em que as normas de direito urbanístico se caracterizam como matéria concorrente dos três níveis de governo. Faz ressalva, porém, no sentido de que prevalecem as normas e diretrizes dos planos municipais em caso de conflito com os demais, “se contiverem assuntos, diretrizes ou normas que contemplem maior repercussão na necessidade local e menor no interesse geral”, ou seja, que digam respeito ao interesse local. MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. p. 120. Já Silva assume posicionamento mais restritivo, ao afirmar a vinculatividade para a administração municipal apenas na condição de normas e diretrizes gerais, não podendo “invadir a competência reservada aos Municípios para promover o adequado ordenamento de seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e para elaborar e executar seu plano diretor (CF, arts. 30, VIII, e 18) [...]”. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 107.

⁶⁰⁰ Atente-se, nesse sentido, ao disposto no artigo 40, §2º, vez que traz reforço à concepção de integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais ao afirmar que o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo.

e otimizado dos recursos; conformação do direito de propriedade do solo; e gestão do território⁶⁰¹. Como princípios norteadores aponta-se, em geral, as funções sociais da propriedade e da cidade, o desenvolvimento sustentável, igualdade, justiça social e participação popular⁶⁰². Quanto às formalidades relativas à obrigatoriedade⁶⁰³, à competência, ao procedimento de elaboração e/ou alteração, ao conteúdo⁶⁰⁴ e demais requisitos legais, veja-se os artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade.

Cumpra, por fim, consoante foco central da pesquisa, ressaltar o papel do plano diretor como instrumento operacionalizador da relação entre as políticas ambiental e urbana no âmbito municipal. Machado anota, a respeito, que “inventariar e diagnosticar qual a vocação ecológica das diferentes áreas ou espaços de uma cidade, quais os seus usos e quais as limitações ao uso desses espaços será o mínimo que um plano diretor deverá conter”⁶⁰⁵. Assim, a variável ambiental constituirá orientação às diretrizes e disposições objetivas que contém sobre o parcelamento do solo (incluindo aí regras sobre o sistema viário e processo de loteamento) e o sistema de zoneamento (seja em relação ao estabelecimento de zonas de uso, aos modelos de assentamentos, ou criação de áreas verdes e de preservação e/ou revitalização do patrimônio ambiental, histórico e paisagístico).

Maior relevância assume para os propósitos da presente investigação o seu grande potencial em desempenhar importante papel no gerenciamento de riscos urbano-ambientais. Isto na medida em que utilizado na identificação e mapeamento das áreas suscetíveis a tais vulnerabilidades, com o estabelecimento para as mesmas de especial regime de ocupação (limitações de uso ou regras rígidas sobre padrões de edificação) e monitoramento por meio da aplicação de instrumentos urbanísticos adequados. É o que faz o plano diretor do município de Salvador(BA),

⁶⁰¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos*. p. 44

⁶⁰² Para detalhamento, ver: SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. p. 43-76.

⁶⁰³ Destaque para o dispositivo que define a obrigatoriedade de sua elaboração para cidades “inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (artigo 41, V), sendo que os recursos necessários estarão inseridos dentre as medidas de compensação (§1º).

⁶⁰⁴ Quanto ao conteúdo mínimo obrigatório do plano diretor, ver também Resolução 34/2005, do Conselho das Cidades. Disponível em: <www.cidades.com.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2008.

⁶⁰⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental*. p. 165.

Lei n. 7.400/2008⁶⁰⁶, aprovado recentemente, já sob orientação das diretrizes gerais fixadas pelo Estatuto da Cidade, ao conceituar “área de risco” e fixar determinações específicas para as intervenções nestes locais, nestes termos:

Art. 22. Áreas de risco para a ocupação humana são aquelas propensas a ocorrência de sinistros em função de alguma ameaça, quer seja de origem natural, tecnológica ou decorrentes de condições sociambientais associadas às vulnerabilidades do assentamento humano, sobretudo quando ocorrem altas densidades populacionais vinculadas a precárias formas de ocupação do solo⁶⁰⁷.

Art. 23. São diretrizes para as áreas de risco: I - promoção de assistência técnica para a implantação de edificações em áreas de risco potencial, associado à geologia, geomorfologia e geotecnia; II - preservação ou recomposição da cobertura vegetal nas encostas íngremes de vales e matas ciliares ao longo de cursos d’água, consideradas áreas de preservação permanente e de risco potencial para a ocupação humana; III - promoção da requalificação dos espaços nos assentamentos habitacionais ambientalmente degradados, com a implantação da infra-estrutura, criação de áreas públicas de lazer, conservação das áreas permeáveis e dotadas de cobertura vegetal; IV - promoção de intervenções nos assentamentos localizados em áreas de risco, incluindo recuperação urbana ou relocação de ocupações indevidas, quando for o caso, educação ambiental e orientação para outras construções, visando a melhoria das condições de vida e segurança da população residente.

Esclarece-se que merecerão especial abordagem, no subcapítulo que segue, as diretrizes gerais introduzidas pelo Estatuto da Cidade que congregam a preocupação com a proteção ambiental na elaboração de políticas públicas urbanas no Brasil, as quais passam a orientar o planejamento em âmbito municipal, e, portanto, devem ser incorporadas no processo de elaboração e revisão dos planos diretores. Ainda, dentre os instrumentos passíveis de previsão no plano diretor voltados à incorporação da questão ambiental no processo de planejamento urbano,

⁶⁰⁶ Disponível em: <www.seplam.salvador.ba.gov.br/lei7400_pddu/conteudo/texto/lei7400-08.htm>. Acesso em: 15 abr. 2008.

⁶⁰⁷ “Parágrafo único. São consideradas áreas de risco no Município do Salvador: I - associados à geologia, geomorfologia ou geotecnia: a) as vertentes sobre solos argilosos, argilo-arenosos e areno-argilosos; b) os solos do Grupo Ilhas (massapé), predominantes a oeste da Falha Geológica; c) os solos da Formação Barreiras, quando associados a altas declividades; d) locais sujeitos a inundação dos rios; II - associados a empreendimentos e atividades que representem ameaça à integridade física e saúde da população ou de danos materiais, entre os quais: a) linhas de alta-tensão da rede de distribuição de energia elétrica; b) estações transmissoras e receptoras de ondas eletromagnéticas; c) postos de combustíveis; d) locais de deposição de material de dragagem; e) edificações condenadas tecnicamente quanto a sua integridade estrutural; f) áreas adjacentes a gasodutos, polidutos e similares; g) faixas de servidão de rodovias e ferrovias; h) aquelas situadas em um raio de 3km (três quilômetros) da cabeceira das pistas dos aeroportos”.

concentrar-se-á na análise do estudo de impacto de vizinhança (EIV). Isto no intuito de verificar sua configuração como possibilidade de superação das intervenções fragmentadas e paliativas, ou seja, como perspectiva de constituir-se em mecanismo de controle dos processos decisórios decorrentes da gestão das cidades, capaz de propiciar correta percepção e avaliação dos riscos no ambiente urbano.

3.3 Política urbana e meio ambiente: estratégias de proteção ambiental no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)

3.3.1 Diretrizes ambientais introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para a elaboração de políticas públicas urbanas no Brasil

Após proceder-se incursão, no corpo do trabalho, acerca de alguns elementos considerados no debate que orbita a análise dos riscos ambientais no espaço urbano - em suas dimensões teórica e dogmática -, impende discorrer sobre as possibilidades de incorporação de referidos aspectos no processo de implementação de políticas públicas para as cidades brasileiras. A opção para tanto se limita à análise da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, responsável pela regulamentação do capítulo constitucional relativo à política urbana (arts. 182 e 183, CF/88)⁶⁰⁸. A eleição de referido diploma legal decorre da circunstância de se constituir no grande marco regulatório da ordenação do espaço urbano no país, fixador das diretrizes e objetivos gerais incidentes. Merece destaque, ainda, o fato de ser fruto de intensa mobilização social⁶⁰⁹ e longo período de tramitação

⁶⁰⁸ Não se pode furtar à referência outros importantes diplomas legais que refletem tentativas de compatibilização entre a legislação urbanística e ambiental, e que, portanto, poderiam constituir-se em objeto de análise para os fins aqui propostos, como os mencionados no ponto 2.1.2. Dentre os mais polêmicos, a Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal), a Lei n. 6.766/1979 (Lei Federal de Parcelamento do Solo) e a Resolução CONAMA 369/2006. No que concerne à produção normativa de competência municipal, considere-se, em especial, as leis de zoneamento e os códigos de edificação.

⁶⁰⁹ O principal ator social da mobilização em torno da matéria, responsável pela elaboração da Emenda Popular pela Reforma Urbana (que resultou na redação dos arts. 182 e 183), bem como pela pressão por sua regulamentação por meio da edição de uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (alcançada com a aprovação do Estatuto da Cidade), foi o Fórum Nacional de Reforma Urbana,

legislativa⁶¹⁰, acabando por albergar importantes itens da pauta de reivindicação dos movimentos sociais, sobretudo a garantia dos direitos urbanos, a submissão da propriedade à sua função social, o direito à cidade e a gestão democrática⁶¹¹.

Mas, sobretudo, torna-se objeto de análise por refletir muitas das concepções aqui tratadas no que diz com a finalidade de harmonização dos preceitos constitucionais relativos à proteção do equilíbrio ecológico, promoção da sadia qualidade de vida, direitos fundamentais intergeracionais, dignidade humana e direito a cidades sustentáveis. Ou seja, a necessária harmonização entre legislação urbanística e ambiental. E isto a partir, principalmente, da atuação do ente municipal por meio da implementação de instrumental técnico e jurídico voltado ao reconhecimento das especificidades de cada realidade local como base do processo de planejamento e gestão.

No que interessa ao âmbito da problemática sob investigação, frise que a garantia de efetiva proteção do patrimônio ambiental no Estatuto da Cidade realiza-se por meio do planejamento e gestão do uso e ocupação do solo urbano – seu objeto primeiro de regulamentação –, em conformidade com as diretrizes e instrumentos que prevê e com o objetivo de garantir a coexistência de interesses individuais distintos com os interesses sociais, culturais e ambientais da cidade como um todo⁶¹². Tal reflete, consoante Fernandes, o fato de que “entre planejadores urbanos e ambientalistas tem havido um esforço de integração da chamada ‘agenda verde’ com a ‘agenda marrom’ típica das cidades, de tal forma

articulação formada por várias entidades do movimento popular, ONG's, federações de sindicatos urbanos, setores universitários e técnicos de órgãos públicos. FNRU. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. 2. ed. Brasil: Fórum Nacional de Reforma Urbana – Programa de Gestão Urbana, 2002.

⁶¹⁰ Originou-se na propositura do Projeto de Lei n. 181, de 1989, de autoria do então senador Pompeu de Souza (PMDB-DF). Restou aprovado no Senado já no ano seguinte, porém, uma vez remetido à Câmara Federal, permaneceu até 1999 como objeto de ampla discussão por diversas comissões. Houve, então, a designação do deputado Inácio Arruda (PC do B-CE) como relator, o qual elaborou o substitutivo n. 5.788 após sistematizar as inúmeras emendas incidentes e consultar movimentos vinculados à reforma urbana. O substitutivo recebeu aprovação da Câmara em 2000, retornando ao Senado. Com relatoria do senador Mauro Miranda (PMDB-GO), foi encaminhado à votação em junho de 2001. Antes, entretanto, da sanção presidencial, recebeu alguns vetos, merecendo destaque o relativo aos artigos que dispunham sobre a concessão de especial de uso de imóvel público para fins de moradia (matéria que foi disciplinada posteriormente pela Medida Provisória n. 2.220, de 04/09/2001).

⁶¹¹ RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. FNRU. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. 2. ed. Brasil: Fórum Nacional de Reforma Urbana – Programa de Gestão Urbana, 2002. p. 45-51. p. 45.

⁶¹² TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, vol. 08, p. 95-113, out./nov. 2006. p. 36.

que o meio ambiente seja tratado dentro do contexto do desenvolvimento urbano mais amplo”⁶¹³.

A respeito, fez-se, nos tópicos precedentes, inúmeras referências a alguns de seus dispositivos, de modo a fundamentar, pontualmente, o reconhecimento dos principais posicionamentos adotados. Neste momento, porém, pretende-se desenvolver análise detida às diretrizes gerais que estabelece em seu art. 2º. A opção por este caminho de estudo decorre da relevância dos comandos prescritos não apenas como elementos jurídico-normativos, mas como verdadeira opção política e ideológica do legislador e da comunidade quanto à gestão do espaço urbano. Desta feita, apresentam-se como conformadores da atuação de todos os poderes estatais, em todas as instâncias, o que bem explicita a reflexão de Leal:

Em tal perspectiva, a jurisdição brasileira precisa estar atenta para o cumprimento das diretrizes gerais de política urbana demarcadas pelo Estatuto, eis que elas operam analogicamente dentro do sistema jurídico como os princípios funcionam, ou seja, elas estão postas no ponto mais alto da escala normativa reguladora da ordenação do espaço urbano, figurando como as normas supremas desta matéria. Como tais, elas se afiguram como fonte primária de regulação específica, ao mesmo tempo que destacam a ordem dos valores, objetivos e finalidades socialmente professados neste âmbito⁶¹⁴.

Todavia, não se intenta promover leitura interpretativa pormenorizada e exaustiva da redação destes comandos. O que se pretende é verificar a presença da variável ambiental à luz da noção de sustentabilidade urbana, do conteúdo dos princípios de direito ambiental e do dever de gerenciamento de riscos. Afinal, o seu teor, ao disciplinar a atribuição estabelecida constitucionalmente ao poder público de ordenar o uso do solo e proteger o patrimônio coletivo⁶¹⁵, detalha a referência à preocupação ambiental - contida já no parágrafo único do art. 1º -, como uma das finalidades das normas destinadas à regulamentação da propriedade urbana. Significa afirmar que seu caráter como direção geral implica obrigatoriedade aos municípios no sentido de incluí-la em seus planos diretores e demais legislações

⁶¹³ FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. p. 25.

⁶¹⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 91-92.

⁶¹⁵ Destaque para o art. 30, III, CF/88, no que diz com o disciplinamento do emprego do solo; e aos arts. 23, III; 216 e 225, CF/88, relativos ao patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e ambiental.

relativas ao regramento do uso e ocupação do solo⁶¹⁶. Veja-se, a seguir, o destaque indicativo das diretrizes marcadamente ambientais.

A diretriz prevista no inciso I do art. 2º trata da afirmação do direito à cidade sustentável, já largamente explorado anteriormente, sendo desnecessário retomar a discussão⁶¹⁷. Apenas repise-se constituir entendimento quanto à necessidade de realização presente das funções urbanas, com sua manutenção no futuro. Expressão, portanto, dos princípios do desenvolvimento sustentável e equidade intergeracional, com seus desdobramentos.

Quanto à redação do inciso II, consta o apontamento da “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”⁶¹⁸. Saliente-se, aqui, novamente, a compreensão da gestão democrática como importante elemento da noção de sustentabilidade urbana, consoante abordagem procedida no item 2.1.3, congregando-se tal previsão com os princípios ambientais da participação e da informação. Ainda, apresenta-se como fundamental no processo de gerenciamento de riscos, na medida em que, ao promover-se a oitiva da população diretamente afetada pelas intervenções, identifica-se de modo mais eficiente seus interesses e anseios imediatos e futuros, bem como suas percepções quanto aos riscos, de modo a fundamentar e orientar a tomada de decisões que afetam significativas parcelas da coletividade.

Análise-se, conjuntamente, a redação do inciso XIII, como desdobramento do mandato de gestão democrática, vez que determina a “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio

⁶¹⁶ Nesse sentido, Leal: “É mister que se lembre estarem as normas locais dependentes de uma reeleitura a partir do Estatuto da Cidade, para o fim de avaliar se há alguma disposição que vá de encontro às diretrizes gerais postas, o que configuraria uma situação de antinomia jurídica, passível de ser solucionada pelo critério da norma superior estabelecida”. LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. p. 90.

⁶¹⁷ Vide ponto 2.1.3.

⁶¹⁸ É tema bastante caro à política urbana a descentralização do debate e da administração do espaço urbano. Sabe-se que a gestão democrática pode passar por processo de esvaziamento na medida em que o planejamento realizado com participação popular deixa de ser executado ou o é desviando-se dos objetivos traçados em conformidade com o interesse público. Ver: ARANTES, Otilia; MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos. *O pensamento único das cidades: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”. Está-se, sob tal orientação, a impor condicionante à atuação pontual potencialmente degradadora do espaço urbano, de modo a garantir que esta seja comunicada, avaliada, debatida – tanto pelo poder público como pela coletividade - e, caso necessário, adequada ou vedada.

Constitui-se, assim, em importante diretriz conformadora da atuação da administração pública no planejamento e gestão urbanos ao dever constitucional de gerenciamento de riscos, de modo a garantir o exercício do direito de propriedade de acordo com as características e condições gerais da cidade. Sua instrumentalização encontra abrigo na instituição do estudo de impacto de vizinhança, a ser tratado a seguir. Verifica-se, ainda, a incidência da diretriz relacionada à gestão democrática como elemento obrigatório de outros procedimentos e instrumentos previstos do Estatuto da Cidade. Tem-se o art. 4º, III, “f” e §3º (gestão orçamentária participativa); art. 27, §2º; art. 40, §4º, I (audiência pública no processo de elaboração do plano diretor); art. 37, parágrafo único (publicidade aos documentos do EIV); Capítulo IV, art. 47 e seguintes (“Gestão Democrática”).

Agora, para o exercício deste direito (de participação, controle e fiscalização), é requisito essencial o direito à obtenção de informações. Afinal, “a possibilidade de participação efetiva da sociedade nos processos deliberativos que envolvem a aplicação desses instrumentos também requer capacitação técnica dos atores coletivos populares. Sem o que estarão em desigualdade para enfrentar o questionamento que, com certeza, será desenvolvido nas arenas políticas locais pelos interesses imobiliários [...]”⁶¹⁹.

Os incisos IV e V, por sua vez, remetem a duas importantes dimensões da questão urbana, relacionada ao planejamento e à gestão. Quanto ao primeiro, define como orientação o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. Reflete, primeiramente, preocupação com a racionalização da atuação urbanística estatal, que deve se constituir em resultado de planejamento, de modo a garantir a fixação de

⁶¹⁹ CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da Lei 10.257/2001. FNRU. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. 2. ed. Brasil: Fórum Nacional de Reforma Urbana – Programa de Gestão Urbana, 2002. p. 27-44. p. 43.

orientações gerais como pressuposto à edição de planos urbanísticos⁶²⁰. O Segundo ponto relevante diz com a expressão da compreensão integrada entre a distribuição da população e das atividades, mas não somente de forma localizada, e sim com a consideração da propagação dos impactos. Neste âmbito, tem-se a integração de fatores urbanísticos e ambientais em área de abrangência mais ampla que o local da intervenção.

A diretriz prevista no segundo dispositivo indicado soma-se, em verdade, à determinação contida no anterior, na medida em que denota preocupação com harmonização da oferta de bens e serviços urbanos às necessidades da população, de modo a promover-se o equilíbrio das funções socioambientais da cidade. Destaca, ainda, a observância das peculiaridades locais, elemento constituidor de fundamento dos processos de avaliação de impactos e adoção de medidas mitigadoras ou compensatórias em conformidade com as reais condições do ambiente que sofre a intervenção. Claro fica, aqui, que cabe aos municípios aplicar as diretrizes gerais de acordo com suas especificidades.

Já o inciso VI elenca uma série de parâmetros de atendimento obrigatório na promoção da ordenação e controle do uso do solo, atividade esta nuclear à atuação urbanística em âmbito municipal⁶²¹, vez que implica a determinação da vocação de ocupação e uso de cada parte do território da cidade de modo a garantir a manutenção das funções urbanas⁶²². Indica como orientação a necessidade de evitar: “a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção

⁶²⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44-60. p. 56. Destaca o autor ser esta a razão de o Estatuto da Cidade vincular a utilização de vários instrumentos de competência do ente municipal à prévia edição do plano diretor.

⁶²¹ Recebe o município atribuição constitucional para a promoção do adequado ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação (art. 30, CF/88). O instrumento no qual devem estar contidos os critérios básicos para o exercício desta competência é o plano diretor, com posterior especificação em leis municipais específicas para cada matéria, como de zoneamento, de parcelamento do solo, de licenciamento, etc.

⁶²² MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 15-40. p. 30.

especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração de áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental”.

Relaciona-se, portanto, diretamente ao planejamento voltado ao gerenciamento de riscos, vez que implica na elaboração e execução de políticas públicas informadas por tais fatores, com a necessária articulação entre as condições do meio, a infra-estrutura disponível e o que se pretende como configuração futura do espaço com as novas intervenções. Ainda, servem tais elementos como critérios para a realização de avaliação de impactos, orientando a implementação de instrumentos como o estudo de impacto de vizinhança, oportunidade na qual a avaliação de impactos deve considerar os empreendimentos e usos já existentes no local e na área vizinha, a fim de evitar usos incompatíveis e inconvenientes.

Na seqüência, a necessária consideração do território da cidade como um todo, com a abrangência das relações estabelecidas entre áreas centrais e periféricas, integrantes de uma mesma territorialidade, é contemplada pelo inciso VII, ao determinar “a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência”. A respeito, atente-se também ao inciso XII, o qual remete à noção ampla de meio ambiente, na medida em que menciona a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Ou seja, albergada está, nestes dispositivos, a compreensão da cidade como um fenômeno complexo, composto por dimensão múltiplas, do que decorre o entendimento de suas dinâmicas a partir das relações globais que a permeiam. Pode significar, nestes moldes, a superação da concepção isolada/fragmentada/compartimentada de planejamento.

Menção expressa à noção de sustentabilidade é feita na redação do inciso VIII, que afirma como diretriz a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”. Imbricam-se, neste ponto, fatores urbanísticos, ambientais e econômicos, com a finalidade de nortear os padrões de comportamento no âmbito da vida urbana. Mesmo face às limitações da competência do ente municipal na

instituição de medidas capazes de gerar as implicações pretendidas, está apto a desenvolver importante papel a partir do planejamento.

Sob outro prisma, entende-se congregada, dentre as diretrizes gerais, a categoria justiça ambiental, na medida em que há determinação de distribuição equitativa dos impactos positivos e negativos do desenvolvimento urbano, bem como se enfatiza a valorização dos interesses e necessidades dos diversos seguimentos sociais. Isto em razão do inciso IX, ao afirmar “a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, bem como do inciso X, ao considerar necessária a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes seguimentos sociais”. Reconhecimento, nestes termos, de que um modelo mais igualitário de vida urbana pressupõe a adoção de política redistributiva que inverta as prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduza na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização⁶²³.

No mesmo sentido o inciso XIV, segundo o qual se deve promover a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Tais diretivas concretizam-se por meio da previsão de institutos jurídicos voltados à garantia do acesso formal à propriedade urbana, à regularização fundiária e à legalização do uso do solo em ocupações irregulares de baixa renda. Exemplificativamente, o direito de superfície (arts. 21 a 24), o usucapião individual especial de imóvel urbano (arts. 9º e 11 a 14, com previsão anterior no art. 183, CF/88), o usucapião coletivo especial de imóvel urbano (art. 10) e as concessões individual e coletiva de uso especial para fins de moradia (com previsão vetada no projeto de lei, mas contempladas com a edição da Medida Provisória n. 2.220/2001).

⁶²³ CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da Lei 10.257/2001. p. 31.

3.3.2 Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de política urbana previsto no Estatuto da Cidade a refletir na tutela ambiental e sua configuração como mecanismo de gestão de riscos

Seguindo-se à breve digressão sobre as diretrizes gerais, cumpre referenciar, como fechamento da pesquisa, exemplo de instrumento de política urbana previsto expressamente pelo Estatuto da Cidade a refletir de modo objetivo a observância da tutela ambiental quando das práticas cotidianas de gestão das cidades. Pretende-se abordar apenas um dentre os instrumentos técnicos e jurídicos de competência do ente municipal que visam ordenar a distribuição de obras e atividades em territórios urbanos. E isto sob orientação dos objetivos gerais da política urbana fixados constitucionalmente e das diretrizes apontadas no diploma legal mencionado, bem como de sua configuração como mecanismo apto a promover o gerenciamento de riscos ambientais.

Elege-se para tanto o estudo de impacto de vizinhança (EIV), vez que se destina especificamente à promoção do ordenamento do território e das funções urbanas por meio da avaliação de impactos relativos a cada nova intervenção de grande porte, pontualmente considerada. Capaz, portanto, de congregiar as potencialidades da interação entre urbanismo e meio ambiente, contribuindo para a ampla atividade de planejamento em âmbito municipal⁶²⁴. Esclarece-se, entretanto,

⁶²⁴ Não se olvida, por óbvio, que a análise da interação entre as políticas ambiental e urbana pode ser realizada a partir da consideração da finalidade de outros institutos indicados no art. 4º, da Lei n. 10.257/2001. Registre-se, a título de exemplo, dentre o rol dos institutos tributários e financeiros (inciso IV), o IPTU (alínea “a”), vez que, com caráter de extrafiscalidade, pode ocorrer sua redução em relação aos imóveis tombados, ou, ainda, a municipalidade pode instituir o que se tem denominado de IPTU ecológico, com desconto ou isenção para áreas declaradas como reserva particular do patrimônio natural. Também, relativamente aos institutos jurídicos e políticos (inciso V), tem-se o tombamento (alínea “d”); a possibilidade de instituição de unidades de conservação (alínea “e”); o direito de preempção (alínea “m”); e a transferência do direito de construir (alínea “o”). No que diz com o direito de preempção, tratado no art. 25, pode ser exercido pelo poder público municipal sempre que este necessitar de áreas para a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes (art. 26, VI) e para a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental (art. 26, VII), bem como para a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (VIII). No mesmo sentido, a possibilidade de transferência do direito de construir (art. 35) – desde que autorizada em lei municipal baseada no plano diretor – quando o imóvel for considerado necessário para fins de preservação ou como de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural (art. 35, II). Ver a respeito: MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade, o plano diretor e a proteção ambiental no âmbito municipal. *Revista de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, vol. 8, out./nov. 2006; MATA, Luiz Roberto. O Estatuto da Cidade à luz do direito ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 103-142.

limitar-se a proposta tão somente a apontar a previsão do texto legal e sua utilidade para o gerenciamento de riscos, sem intenção de realizar análise crítica ou indicar experiências práticas. Daí o recorte meramente descritivo, neste tópico, como limite indicado à abrangência investigativa e metodológica do trabalho.

O EIV é instrumento integrante da política urbana, consoante previsão constante no art. 4º, IV, do Estatuto da Cidade⁶²⁵, estando a cargo do poder público municipal sua exigência para determinados empreendimentos em área urbana, públicos ou privados, como condição para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, nos termos do art. 36 do diploma legal supracitado⁶²⁶. Cumpre referir que deve haver previsão no plano diretor para que sua elaboração assuma caráter de obrigatoriedade, dependendo de determinação em lei municipal a disciplina sobre a forma de elaboração, análise e tramitação⁶²⁷, bem como de quais empreendimentos estarão submetidos ao instrumento⁶²⁸.

⁶²⁵ Vale registrar que se identifica em legislações municipais a exigência de realização de estudo desta natureza anteriormente à edição da lei federal. Aponta-se, indicativamente, o Plano Diretor do município de Porto Alegre(RS) do ano de 1979, que já determinava a obrigatoriedade de elaboração do denominado “Estudo de Viabilidade Urbanística” (EVU), e o Decreto n. 34.713/1994 (alterado pelo Decreto n. 36.613/1996), do município de São Paulo(SP), que dispõe sobre o “Relatório de Impacto de Vizinhança”. Tais previsões encontraram fundamento na possibilidade de exigência de elaboração de estudos de impacto ambiental, consoante legislação ambiental, combinada com a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local.

⁶²⁶ “Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal”.

⁶²⁷ Este é o posicionamento majoritário da doutrina especializada, refletido também nas decisões judiciais. Todavia, identificou-se argumento dissidente na declaração de voto vencido exarado no julgamento do Agravo de Instrumento n. 2005.001658-9, da Segunda Câmara de Direito Público, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, de autoria do Desembargador Francisco Oliveira Filho (Julgado em 26/04/2005). Este afirma que eventual omissão da municipalidade em disciplinar o instrumento não pode prejudicar interesses difusos, e, “diante de notórias preocupações com a saúde e, *ipso facto*, risco à sanidade do meio ambiente”, não poderiam estar ausentes de apreciação EIA-RIMA e EIV, bem como audiência pública, estes sim aptos a produzir prova segura a fim de caracterizar os pressupostos do art. 273, CPC. Disponível em: <www.tj.sc.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2008.

⁶²⁸ Como critérios para a determinação dos empreendimentos em relação aos quais a concessão de licença está condicionada a apresentação do Relatório, consoante o Decreto n. 34.713/1994, do município de São Paulo(SP), considera-se, conjuntamente, a destinação e a área de construção, nos termos de seu art. 1º: “Art. 1º. São considerados como de significativo impacto ambiental ou de infraestrutura urbana os projetos de iniciativa pública ou privada, referentes à implantação de obras de empreendimentos cujo uso e área de construção computável estejam enquadrados nos seguintes parâmetros: I – industrial: igual ou superior a vinte mil metros quadrados; II – institucional: igual ou superior a quarenta mil metros quadrados; III – serviços/comércio: igual ou superior a sessenta mil metros quadrados; IV – residencial: igual ou superior a oitenta mil metros quadrados”. Atualmente, o instrumento é regulado pelo disposto no Plano Diretor Estratégico (Lei n. 13.430/2002). Íntegra dos dois diplomas disponível em: <www.cm.sp.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2008. Outro exemplo que serve de referência é o regramento estabelecido por Porto Alegre(RS). Embora ainda não haja

Cabe, portanto, à municipalidade a fixação, por meio de lei, de critérios de acordo com os elementos característicos da realidade local (físicos, ambientais, sócio-culturais, econômicos, disponibilidade de infra-estrutura, etc.), bem como com as diretrizes de planejamento elaboradas especificamente para a cidade. Com observância, por óbvio, quando da elaboração legislativa, dos objetivos da política urbana e diretrizes gerais fixadas na lei federal, bem como orientações constantes no plano diretor do município.

Consoante se empreende da redação do art. 37⁶²⁹, objetiva-se com o EIV a identificação e avaliação das repercussões positivas e negativas geradas por determinado empreendimento para o meio e a população do entorno, em termos de infra-estrutura, qualidade de vida e equilíbrio ecológico. Constitui-se, assim, em requisito para o licenciamento de grandes empreendimentos em área urbana, na forma de estudo destinado à identificação e avaliação dos distúrbios que podem ser potencialmente ocasionados pela edificação ou instalação de atividade. O poder público, então, estando de sua posse, analisará a viabilidade do projeto, avaliando a necessidade de intervenções, exigência de contrapartidas ou adequação⁶³⁰ a fim de

disciplinamento do EIV em lei municipal específica, conforme exigência do Estatuto da Cidade, há menção ao que a legislação municipal anterior já denominava de estudo de viabilidade urbanística (EVU), destinado à aprovação das diretrizes do projeto e verificação do atendimento às legislações ambiental e urbanística, como requisito para o parcelamento do solo urbano. A indicação das atividades e empreendimentos que tem sua implementação condicionada à apresentação deste instrumento é extraída do determinado no plano diretor em vigor (Lei Complementar n. 434/1999), em especial arts. 55, 56, 86 e 99 e Anexo 5.3 (exemplificativamente: empreendimentos não residenciais de médio porte, ajuste de normas em projetos que apresentam patrimônio ambiental – natural ou cultural –, centro comercial e shopping center, supermercado, hospital, estabelecimentos de ensino, estações de radiodifusão, telefonia e televisão, posto de abastecimento, indústria com interferência ambiental, equipamentos públicos, casas noturnas, etc.). Ver também: Decretos n. 12.715/2000 e n. 14.607/2004.

⁶²⁹ “Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões [...]”.

⁶³⁰ “A contrapartida a ser oferecida pelo empreendimento, em troca da possibilidade de sua realização, pode ser de várias ordens, relacionando-se à sobrecarga que ele provocará: no caso de adensamento populacional, poderão ser exigidos áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre o mercado de trabalho, poderão ser exigidos postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso de empreendimento que sobrecarrega a infra-estrutura viária poderão ser exigidos investimentos em semaforização e investimentos em transportes coletivos, entre outros. O EIV poderá também exigir alterações no projeto do empreendimento, como diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, normatização de área de publicidade para o empreendimento”. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. p. 199.

reduzir a perturbação negativa gerada, ou, até mesmo, decidindo pelo indeferimento da licença.

Sua instituição encontra justificativa na necessidade de se promover a harmonização do desenvolvimento urbano com os demais interesses da coletividade, de modo que o exercício do direito de propriedade decorrente da edificação, instalação ou operação de empreendimentos ou atividades de grande porte não afronte valores relacionados à qualidade de vida e à defesa do meio ambiente. Afinal, em que pese a existência de limitações urbanísticas⁶³¹ de diversas ordens⁶³², o cumprimento das exigências legais nem sempre se mostra suficiente para mediar os conflitos e controlar os impactos advindos, como comenta Soares:

“Explica-se: um projeto pode estar em conformidade com todas as normas urbanísticas e apto a receber a licença de construir mas mesmo assim ser potencial causador de distúrbios para o interesse coletivo, dadas as conseqüências geradas com sua implementação. É que o simples aparecimento de uma obra ou atividade nova pode gerar constrangimentos e/ou distúrbios se construída em determinados locais ou representar uma condição considerável. Não só todos os serviços públicos prestados na região (transporte, infraestrutura, saneamento, etc.), como também os simples comportamentos daqueles que habitam nas proximidades podem ser afetados pela tão-só construção de um empreendimento – repita-se -, ainda que em conformidade com toda a legislação urbanística que disciplina a forma pela qual ele deve ser levado a efeito”⁶³³.

Como implicação, avulta a necessidade de regramento no que diz com a análise dos potenciais impactos de intervenções desta natureza à dinâmica urbana em conformidade com o porte e finalidade do projeto, as características específicas

⁶³¹ Registre-se a distinção, no âmbito do Direito Urbanístico, entre as implicações decorrentes da imposição de limitações administrativas e da função social da propriedade. Segundo Sundfeld: “Percebe-se que o fazer, nas duas hipóteses, tem um caráter distinto. No primeiro caso, o das limitações, trata-se de condição para o exercício de um direito. No segundo (função social), trata-se do dever de exercitar o mesmo direito”. SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIQUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Temas de direito urbanístico* – 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. 11. Há previsão, no ordenamento jurídico brasileiro, de instrumentos dos quais pode o poder público se valer de modo a incentivar ou impor a utilização da propriedade (art. 182, §4º e art. 183, CF/88).

⁶³² Exemplo de limitação urbanística tem-se no zoneamento, cuja função é fixar os usos adequados para as diversas áreas do território municipal, também se configurando, nestes termos, como instrumento de planejamento. Ainda, mencione-se os índices urbanísticos, que têm por função condicionar o direito de construir. Ver: SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 239-259.

⁶³³ SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 300-316. p. 307.

da região, as relações estabelecidas com o entorno e, mais amplamente, com a cidade, de modo a subsidiar decisão da administração pública quanto ao local comportar ou não o empreendimento e seus impactos. Enfim, constitui-se em forma de exercício de controle prévio, por parte da administração pública, pela identificação e avaliação dos distúrbios gerados, possibilitando a promoção de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias. Isto tudo ainda que verificada a observância por parte do empreendedor dos parâmetros fixados legalmente⁶³⁴, razões da previsão do EIV.

O mesmo dispositivo (art. 37) elenca, em seus incisos, os elementos mínimos a serem considerados na elaboração do EIV, sobretudo relacionados à infraestrutura urbana, de modo a orientar a mensuração dos impactos. Há referência a adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Os confrontando com as determinações presentes nas diretrizes gerais, pode-se afirmar que nelas encontram abrigo, devendo, portanto, ser interpretados e implementados de modo integrado. Como resultado, tem-se a superação da análise fragmentada, com a promoção de visão integrada de todas as funções da cidade, tanto na perspectiva de diagnóstico das questões, como de planejamento. Veja-se.

A consideração do *adensamento populacional* gerado pelo empreendimento (inciso I) relaciona-se diretamente com a oferta de infraestrutura urbana local (equipamentos e serviços públicos), cumprindo sua análise em relação ao incremento de população permanente, mas também quanto ao aumento do fluxo

⁶³⁴ SANT'ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 145-148. A este ponto, a autora destaca, como decorrência da consideração apresentada, que haveria alteração da natureza jurídica da licença urbanística expedida como resultado final de um EIV, se configurando como ato administrativo discricionário, e não vinculado, como no caso das demais licenças. Afinal, não está a administração pública limitada, neste âmbito, à simples verificação do cumprimento das exigências legais pelo interessado. Prestes manifesta posicionamento no mesmo sentido, nestes termos: "Queremos, tão somente, alertar para o fato de que contemporaneamente, com a necessidade de análise dos impactos gerados pela atividade e pelos empreendimentos, há uma mudança na natureza jurídica dessas licenças, até então consideradas vinculadas. Se há necessidade de avaliar impactos, a relação estabelecida extrapola a verificação do cumprimento das normas de um plano urbanístico, do zoneamento e de outras tradicionais normas urbanísticas. Há uma relação da cidade com o empreendimento e deste com a cidade, verificando se é possível absorvê-lo e em que condições". PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 37, ano 10, jan./mar. 2005. p. 85.

sazonal⁶³⁵. Remete-se, assim, à análise dos *equipamentos urbanos e comunitários* (inciso II), que deverá considerar a necessidade de novas instalações ou a ampliação das existentes, de acordo com o adensamento, a ocupação de novas áreas ou finalidade do empreendimento sob avaliação, de modo a não sobrecarregar áreas vizinhas e afetar a qualidade de vida da população do entorno⁶³⁶. Caso se entenda por sua insuficiência para absorver os impactos, pode-se indicar contrapartida a cargo do empreendedor, relativa à realização de obras de infraestrutura conforme a necessidade da população local.

Destaque especial para as implicações relativas à *geração de tráfego e demanda por transporte público* (inciso V), distúrbios freqüentes gerados pela instalação de empreendimentos de grande porte a impactar em toda a dinâmica de circulação da cidade (como shopping center e complexo hospitalar, por exemplo). O EIV, nestas circunstâncias, deve envolver a determinação, geralmente a cargo do empreendedor, de medidas como o alargamento das vias de circulação do entorno, a instalação adequada de sinalização, incluindo semáforos, a construção de estacionamento e acesso a ônibus.

Quanto à preocupação relativa ao *uso e ocupação do solo* (III), decorre da necessidade de se avaliar não somente a infra-estrutura pré-existente em relação à demanda gerada, mas também se a área de instalação permite o uso e a ocupação pretendidas de acordo com o zoneamento preestabelecido, tanto em razão da finalidade declarada do empreendimento/atividade, como dos impactos. Relaciona-se com este critério o constante do inciso VI, relativo à necessária consideração dos elementos *ventilação e iluminação*. Em verdade, tais aspectos dizem diretamente com a saúde e a qualidade de vida, traduzindo-se na fixação de índices urbanísticos específicos, sobretudo envolvendo a limitação do número de pavimentos e o distanciamento entre as edificações⁶³⁷. Todos os incisos até aqui mencionados (I, II,

⁶³⁵ Para Menegassi e Osório, “[...] certamente o objeto de análise do impacto de vizinhança se refere ao adensamento que gera sobrecarga a infra-estrutura, mas também aos incômodos da maior animação urbana, com suas movimentações e fluxos (quer por população provisória originária de atividades e serviços ou comércios; quer por acréscimo de população permanente”. MENEGASSI, Jacqueline; OSÓRIO, Letícia Marques. Do estudo de impacto de vizinhança. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 241.

⁶³⁶ Ibidem, p. 241.

⁶³⁷ SANT’ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. p. 181.

III, V e VI) relacionam-se diretamente com as diretrizes gerais correspondentes aos incisos V e VI do art. 2º.

Tem-se, ainda, o estabelecimento, como objeto do EIV, de análise quanto à *valorização imobiliária* decorrente do empreendimento sob estudo (IV), resultado do investimento em infra-estrutura e recuperação da área do entorno. Também pode ser compreendida como indicador do cumprimento da função socioambiental da propriedade⁶³⁸. É critério que vai ao encontro da orientação geral relativa à promoção de distribuição equitativa dos benefícios e ônus da urbanização (art. 2º, IX), de modo que o empreendimento objeto do EIV não poderá resultar em concentração de renda ou desigualdade social⁶³⁹. Identifica-se, mais uma vez, relação com a categoria justiça ambiental.

Por fim, atente-se ao elemento relativo à preocupação com a *paisagem urbana e patrimônio natural e cultural* (VII). Note-se, aqui, a relação estabelecida entre este critério de observação obrigatória na elaboração do EIV e a diretriz constante do art. 2º, inciso XII. Decorre da análise sua configuração como instrumento destinado a auxiliar nas ações de prevenção e proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, promovendo o diagnóstico antecipado das condições do entorno e das possíveis consequências do empreendimento, de forma a determinar adequações do projeto a fim de evitar ou minimizar a deterioração. Do mesmo modo, serve de mecanismo auxiliar na recuperação de áreas degradadas (seja em relação ao patrimônio histórico, à paisagem ou ao equilíbrio ecológico)⁶⁴⁰, na medida em que pode indicar ao empreendedor a necessidade de contrapartidas ou ações compensatórias⁶⁴¹.

⁶³⁸ “Mais um importante aspecto da verificação do cumprimento da função social da propriedade, a valorização imobiliária, especialmente a decorrente do investimento público ou da sua regulação (capacidade construtiva), tem no impacto de vizinhança um instrumento capaz de avaliar se o investimento público e valorização privada estão em conformidade com o princípio da redistribuição da renda urbana e do uso social”. MENEGASSI, Jacqueline; OSÓRIO, Letícia Marques. Do estudo de impacto de vizinhança. p. 242.

⁶³⁹ SANT’ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. p. 182-183.

⁶⁴⁰ Ilustrativamente, recuperação da permeabilidade do solo, criação ou manutenção de áreas verdes no entorno, restrições a anúncios publicitários, recuo em relação às ruas, restauração do patrimônio histórico nas proximidades, recuperação da paisagem na beira de lagos e rios, instalação de equipamentos de lazer, etc.

⁶⁴¹ SANT’ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. p. 176.

Todavia, como o rol não é exaustivo, pode haver detalhamento no âmbito da legislação municipal, com acréscimo de outros parâmetros. E é justamente esta a abertura para uma releitura do instrumento, vez que se torna possível a fixação dos critérios a partir da inserção da variável ambiental, da percepção da categoria risco e do gerenciamento integral. Tal estratégia amplia sua eficiência para além de constituir-se em mero instrumento operacionalizador de “ressarcimento à cidade relativamente à sobrecarga sofrida com o investimento”⁶⁴², passando a atuar como instrumento de planejamento e gestão de riscos. Apresenta-se, portanto, fundamental a clara definição dos elementos a serem analisados pelo EIV a fim de que cumpra com a finalidade que lhe é atribuída.

A fim de que se efetive a abrangência pretendida, entende-se necessário envolver, para além da observância do determinado nos incisos do art. 2º e do art. 37 como critérios mínimos, descrição de parâmetros específicos relativos às três dimensões envolvidas: o empreendimento, a vizinhança e os impactos identificados. A avaliação destes reflete benefícios futuros, vez que conduz a uma caracterização mais profunda do projeto e suas conseqüências, maior conhecimento das potencialidades e limitações da área, bem como das tendências de evolução do espaço urbano e de sua infra-estrutura⁶⁴³. Possibilidade, portanto, de planejamento voltado à manutenção do equilíbrio em perspectiva de futuro e maior publicidade sobre os rumos do desenvolvimento urbano, com participação da população interessada.

A título ilustrativo, colaciona-se rol mais extensivo constante do Decreto n. 34.713/1994 (alterado pelo Decreto n. 36.613/1996), que disciplina o instrumento no município de São Paulo(SP), vez que em consonância com a posição exarada acima quanto ao detalhamento dos critérios:

Art.3º. O Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI) deverá ser apresentado à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, instruído com os seguintes componentes: I – dados necessários à análise da adequação do empreendimento às condições do local e do entorno: a) localização e acessos gerais; b) atividades previstas; c) áreas, dimensões e volumetria; d) levantamento planialtimétrico do imóvel; e) mapeamento das redes de

⁶⁴² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. p. 200.

⁶⁴³ Ver: MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. Relatório de impacto de vizinhança. Sinopses, n. 18, dez. 1992. p. 24.

água pluvial, água, esgoto, luz e telefone no perímetro do empreendimento; f) capacidade do atendimento pelas concessionárias das redes de água pluvial, água, esgoto, luz e telefone para a implantação do empreendimento; g) levantamento dos usos e volumetria de todos os imóveis e construções existentes, localizados nas quadras à quadra ou quadras onde o imóvel está localizado; h) indicação das zonas de uso constantes da legislação de uso e ocupação do solo das quadras limítrofes à quadra ou quadras onde o imóvel está localizado; i) indicação dos bens tombados pelo CONPRESO ou pelo CONDEPHAAT, no raio de trezentos metros, contados do perímetro do imóvel ou dos imóveis onde o empreendimento este localizado; II – dados necessários à análise das condições viárias da região: a) estradas, saídas, geração de viagens e distribuição do sistema viário; b) sistema viário e de transportes coletivos do entorno; c) demarcação de melhoramentos públicos, em execução ou aprovados por lei, na vizinhança; d) compatibilização do sistema viário com o empreendimento; e) certidão de diretrizes fornecida pela Secretaria Municipal de transportes – SMT; III – dados necessários à análise de condições ambientais específicas do local e de seu entorno: a) produção e nível de ruído; b) produção e volume de partículas em suspensão e de fumaça; c) destino final do material resultante do movimento de terra; d) destino final do entulho da obra; e) existência de recobrimento vegetal de grande porte no terreno”⁶⁴⁴.

Emerge, das considerações traçadas acerca dos objetivos do instrumento, questionamento sobre outro elemento relevante ao debate, relativo à possibilidade de exigência de realização do EIV para a implementação de projetos localizados fora do perímetro urbano, mas geradores de reflexo ao equilíbrio da cidade. A respeito, Soares posiciona-se afirmativamente, argumentando como critério a ser eleito a localização do impacto, e não necessariamente a localização do empreendimento⁶⁴⁵. É entendimento que decorre da percepção de interdependência das relações estabelecidas na dinâmica urbana, a justificar que se processe a avaliação de impactos sempre de forma global e integrada, tanto em relação ao território, quanto à natureza dos bens impactados.

Não se pode olvidar, também, de outro importante fator de conformação do instrumento sob análise, que diz com o reconhecimento do dever de informação a partir da determinação, na redação do parágrafo único do art. 37⁶⁴⁶, da publicidade dos documentos integrantes do estudo, os quais, disponíveis no órgão competente

⁶⁴⁴ Disponível em: <www.cm.sp.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2008.

⁶⁴⁵ SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. p. 312.

⁶⁴⁶ “Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público Municipal, por qualquer interessado”.

do poder público municipal, podem ser objeto de consulta. É dispositivo que fundamenta e instrumentaliza a participação popular no trâmite e aprovação do EIV, em observância ao apregoado pela diretriz disposta no art. 2º, inciso XIII.

Desta feita, permite-se “democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos”⁶⁴⁷. Resulta, assim, em mecanismo de inclusão social, contribuindo, também, para o aumento na eficiência da prestação dos serviços públicos com a atuação em conjunto dos atores que produzem o espaço urbano, com o reconhecimento da multiplicidade de necessidades e anseios⁶⁴⁸.

Quanto aos procedimentos para elaboração, tramitação e avaliação do EIV, é matéria a ser detalhada no âmbito da legislação municipal, consoante já mencionado, de modo que extrapola a amplitude de investigação proposta. Limita-se aqui, apenas, ao registro de alguns elementos que se entende de previsão obrigatória, de modo a atender às exigências da política urbana traçadas na norma federal. Primeiramente, (a) a determinação de que a elaboração do EIV seja realizada por equipe técnica multidisciplinar, vez que se destina à verificação de questões relativas a diversas dimensões do espaço urbano e áreas de especialização⁶⁴⁹. Reflexamente, (b) mesmo que a recepção e análise do estudo, e conseqüente concessão da licença, esteja a cargo de uma única secretaria municipal, seu exame deve se dar por comissão composta por representantes de outras pastas, de modo a garantir a participação de corpo técnico com qualificação específica em cada área envolvida, garantindo-se a efetiva gestão integrada das políticas públicas municipais⁶⁵⁰.

Também, fundamental é (c) a previsão de obrigatoriedade de realização de audiência pública no processo de elaboração do EIV. Entende-se que tal

⁶⁴⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. p. 199.

⁶⁴⁸ MENEGASSI, Jacqueline; OSÓRIO, Letícia Marques. Do estudo de impacto de vizinhança. p. 233.

⁶⁴⁹ Isto nos mesmos moldes das exigências para o EIA, nos termos do art. 7º, Resolução CONAMA n. 01/1986: “O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados”. É diretriz já incorporada pelo plano diretor de Salvador(BA), vide Anexo II.

⁶⁵⁰ Exemplificativamente, Secretarias de Planejamento, Habitação, Meio Ambiente, Água e Esgotos, Obras e Viação, Transportes, Indústria e Comércio.

procedimento deve ocorrer após a apreciação do estudo pelo órgão municipal responsável, com o intuito de informar a comunidade, colher seu posicionamento e identificar suas necessidades frente ao investimento⁶⁵¹. O resultado da audiência pública, em que pese não ter caráter decisório, compõe o parecer conclusivo da administração pública quanto à concessão, condicionada ou não, ou indeferimento da licença, decisão esta que deve ser devidamente motivada, com a indicação dos fatos e fundamentos legais que a embasaram⁶⁵².

No que diz com as etapas de elaboração, adota-se o posicionamento de Sant'Anna, autora que sugere, com fundamento nas previsões já existentes em legislações municipais e estudos realizados, quatro etapas⁶⁵³. A primeira corresponde à *descrição do projeto*, envolvendo informações técnicas sobre sua concepção, cronograma, atividades desenvolvidas, recursos e matérias-primas utilizados, produtos e resíduos gerados em todas as fases de execução, desde a construção até o funcionamento. A segunda refere-se à *descrição do ambiente na área de influência do projeto*, ou seja, da área de provável alcance dos impactos, com atenção voltada às influências diretas e indiretas. É tarefa que envolve distintas áreas de conhecimento na elaboração de estudo aprofundado.

O terceiro momento diz com a *determinação e avaliação dos impactos*, tanto positivos como negativos, consoante art. 36, a partir da consideração da relação entre o projeto e a área de influência, com vistas ao pleno desenvolvimento,

⁶⁵¹ Da mesma forma que no processo de elaboração do EIA, são participantes de uma audiência pública de discussão de EIV a comissão técnica municipal, que conduzirá o debate; o empreendedor responsável pelo projeto, que irá apresentá-lo e prestar esclarecimentos; técnicos do setor público ou privado, que se manifestarão emitindo opiniões e pareceres; a comunidade e ONG's, que exporão seu posicionamento, podendo fazer sugestões e reivindicações.

⁶⁵² Neste aspecto, convém invocar o que a doutrina argumenta a respeito da relação do EIA com a discricionariedade administrativa na tomada de decisão ambiental, dada a similitude com o EIV. A respeito, o administrador não está vinculado às decisões do estudo, cabendo-lhe, entretanto, a consideração de seu conteúdo no processo decisório e a expressão de manifestação fundamentada quando da decisão. Colaciona-se a abalizada lição de Benjamim sobre a matéria: "É bom ressaltar que o EIA não aniquila, por inteiro, a discricionariedade administrativa em matéria ambiental. O seu conteúdo e conclusões não extinguem a apreciação de conveniência e oportunidade que a Administração Pública pode exercer, como, por exemplo, na escolha de uma entre as múltiplas alternativas, optando, inclusive, por uma que não seja ótima em termos estritamente ambientais. Tudo desde que a decisão final esteja coberta de razoabilidade, seja motivada e tenha levado em conta o próprio EIA". BENJAMIN, Antonio Herman de V. e. Os princípios do estudo do impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*, v. 317, 1992. p. 27. No mesmo sentido: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. p. 195; e ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. p. 203.

⁶⁵³ SANT'ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. p. 189-203.

presente e futuro, das funções socioambientais da cidade. Importante, neste ponto, a consideração do real impacto do empreendimento ou atividade tanto individualmente quanto somando ao conjunto dos já instalados, ou seja, no contexto do conjunto das variantes que incidem sobre a área. É questão a estar estabelecida na legislação municipal como de atendimento obrigatório, o que demarca a grande relevância da adequada fixação de critérios. Ainda, a avaliação dos impactos deve-se dar de acordo com a categoria risco, sob a orientação dos elementos apontados no subcapítulo precedente, ou seja, quanto à natureza, perpetuação no tempo, e abrangência territorial⁶⁵⁴.

Por fim, a quarta etapa, com a *proposição de medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias e potencializadoras*, realizada com base nos impactos identificados na fase anterior. Neste aspecto, a autora postula argumento no sentido de que devem envolver todas as dimensões atingidas pelos impactos (ambientais, urbanísticas, econômicas e sociais), bem como que devem ser avaliadas e decididas não somente pela equipe técnica e pelo poder público, mas com a oitiva da população nas audiências públicas. Todavia, o mais relevante seria a legislação municipal fixar o cumprimento das medidas pelo empreendedor como condição para a expedição da licença⁶⁵⁵, ou que este assuma a responsabilidade por sua execução por meio da assinatura de Termo de Compromisso⁶⁵⁶.

Saliente-se, ainda, que para a propositura de orientação para a fixação de procedimento de tramitação, fundamental é a abordagem da intersecção entre as

⁶⁵⁴ Exemplo de previsão que congrega tais elementos tem-se na Resolução CONAMA n. 01/1996, art. 6º, quando do elenco dos fatores de análise obrigatória quando da elaboração do EIA, em especial o disposto em seu inciso II: “II – análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais”.

⁶⁵⁵ A autora menciona previsão a respeito no decreto regulamentador da Lei n. 5.880/2003, do município de Guarulhos(SP), que disciplina o Estudo Prévio de Vizinhança (EPIV), nestes termos: “a licença de funcionamento para empreendimento ou atividade somente será expedida se forem cumpridas todas as medidas compensatórias determinadas no relatório final apresentado pela comissão do EPIV”. SANT’ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. p. 201.

⁶⁵⁶ Prestes, ao discorrer sobre a questão, esclarece ser o Termo de Compromisso “um ato administrativo que integra a licença a ser expedida sendo requisito para a expedição desta. É fruto da concertação administrativa e tem em seu conteúdo mecanismos jurídicos que podem buscar o cumprimento judicial das exigências para a instalação do empreendimento ao longo do tempo”. PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 37, 2005. p. 88.

políticas urbana e ambiental por meio da relação estabelecida entre o EIV e o EIA. Isto porque, além deste estar previsto como instrumento da política urbana ao lado do EIV, no art. 4º, VI, e haver disposição expressa sobre a inter-relação estabelecida entre os instrumentos no art. 38⁶⁵⁷, pode ocorrer, em decorrência da municipalização do licenciamento ambiental⁶⁵⁸, de o município cumular a competência para expedição de ambas as licenças, urbanística e ambiental, em situações que envolvam impacto local. Necessário, portanto, neste contexto, a compatibilização dos procedimentos, tanto em âmbito jurídico-institucional quanto relativamente às metodologias multidisciplinares envolvidas.

A respeito, muitos autores referem-se ao EIV como espécie de EIA aplicado às especificidades do ambiente urbano, indicando que fora neste instrumento inspirado, tendo, no princípio, seu uso balizado por suas normas regulamentadoras⁶⁵⁹. Entretanto, em que pese as similitudes decorrentes de ambos

⁶⁵⁷ “Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”.

⁶⁵⁸ Não cabe, no espaço deste trabalho, desenvolver análise detida acerca do intenso debate que orbita a questão da determinação de competência ao ente municipal para o licenciamento ambiental. Limita-se à indicação da fundamentação legal aduzida para a matéria pela doutrina que entende por sua constitucionalidade. Primeiramente, o reconhecimento do município como ente federativo, dotado de competências próprias, conforme arts. 1º e 18, da CF/88. Também, a definição de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e municípios para a proteção do meio ambiente, no art. 23, da CF/88, sendo seu parágrafo único ainda carente de regulamentação (ver Projeto de Lei Complementar 12/2003), e de competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, fixada no art. 30, da CF/88. A previsão expressa consta da Resolução CONAMA 237/1997, art. 6º, relativamente a empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e delegados pelo Estado por meio de convênio. A título de exemplo, o estado do Rio Grande do Sul disciplina a descentralização do licenciamento ambiental em seu Código de Meio Ambiente, arts. 55 a 70, e Resolução CONSEMA 167/2007, existindo, atualmente, 187 municípios habilitados para seu processamento. Disponível em: <www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp>. No município de Porto Alegre, tem-se para a matéria a Lei n. 8.267/1998 e o Decreto n. 11.978/1998. A Lei n. 8.267/1998, por exemplo, determina como objeto de análise do licenciamento ambiental elementos que interferem no meio urbano: “Art. 5º. Para avaliação da degradação ambiental e do impacto das atividades no meio urbano será considerado o reflexo do empreendimento no ambiente natural, no ambiente social, no desenvolvimento econômico e sócio-cultural, na cultura local e na infra-estrutura da cidade”. Contempladas, portanto, todas as dimensões da sustentabilidade urbana. Disponíveis em: <www.portoalegre.rs.gov.br/smam>. Acesso em: 14 abr. 2008. Sobre os argumentos pela inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n. 237/1997, no sentido de extrapolar o poder regulamentar definido no art. 10, da Lei. n. 6.938/1981, ver: ANDRADE, Filipe Andrade Vieira. Resolução Conama n. 237, de 19.12.1998: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, vol. 13, jan./mar. 1999. p. 105.

⁶⁵⁹ Principalmente, o Decreto Federal n. 99.274/1990 e a Resolução CONAMA 01/1986. TOBA, Marcos Maurício. Dos instrumentos da Política Urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 225-236. p. 226. Dallari também se manifesta a respeito, retomando o debate acerca da adoção do conceito amplo de meio ambiente, nestes termos: “A rigor, o segundo [EIV] nem seria necessário, pois o Estudo de Impacto ambiental

servirem à constituição de base de informações relativas à análise dos impactos envolvidos na instalação de empreendimento ou atividade, de modo a subsidiar qualificadamente a decisão de competência da administração pública, convém registrar importantes distinções.

Sinteticamente, o EIA, embora previsto como instrumento da política urbana, é, antes, instrumento da política nacional do meio ambiente (art. 9º, III, Lei 6.938/1981), encontrando previsão expressa no plano constitucional (art. 225, §1º, IV, CF/88). Possui metodologia específica, com critérios básicos e diretrizes gerais de elaboração fixados pela Resolução CONAMA 001/1986⁶⁶⁰, e maior abrangência, na medida em que sua exigibilidade vincula-se a casos em que haja *significativa degradação ambiental*⁶⁶¹, podendo aplicar-se, portanto, quando da ocorrência deste requisito, também ao espaço urbano⁶⁶². Isto ao passo que a exigibilidade do EIV para determinado empreendimento ou atividade depende de sua inclusão na

obviamente se refere também a o meio ambiente urbano. Talvez a criação do segundo se deva ao costume ou ao preconceito no sentido de tomar a expressão 'meio ambiente' como abrangendo apenas o ambiente natural, os recursos naturais, tais como florestas, águas, montanhas etc. Na verdade, o meio ambiente a ser preservado abrange tanto os bens naturais como os bens culturais. O que deve variar, diante do caso concreto, é a forma, a metodologia, de realização do estudo, que será sempre um Estudo de Impacto Ambiental". DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 71-86. p. 85.

⁶⁶⁰ Contrastando com rol do art. 37, do Estatuto da Cidade, este específico para o espaço urbano, a Resolução CONAMA n. 01/1986, dispõe, nos incisos de seu art. 6º, como elementos mínimos de análise, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto (meios físico, biológico e sócio-econômico), análise dos impactos ambientais positivos e negativos, definição de medidas mitigadoras e programa de acompanhamento e monitoramento. Convém atentar, ainda, na composição de seu conteúdo mínimo, às diretrizes dispostas no art. 5º, relativos, sucintamente, às alternativas tecnológicas e locacionais (I), aos impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação (II), à definição dos limites da área geográfica afetada (III), e à identificação e compatibilidade aos planos e programas governamentais existentes para a área de influência do projeto (IV).

⁶⁶¹ O conceito de impacto ambiental consta do art. 1º, da Resolução CONAMA n. 01/1986, devendo a expressão, porém, ser interpretada como "significativa degradação ambiental", na medida em que, segundo Mirra, "não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa, que implique alteração drástica e de natureza negativa". MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 23.

⁶⁶² Vale mencionar sua aplicação obrigatória para as situações previstas no rol exemplificativo do art. 2º, da Resolução CONAMA 01/1986, correspondente a atividades em que se presume o significativo impacto ambiental, e, portanto, para as quais se exige EIA como requisito na primeira etapa do procedimento de licenciamento ambiental, devendo ser elaborado e aprovado antes da expedição de licença prévia (arts. 3º e 10, I, Resolução CONAMA n. 237/1997). Rol este que pode ser complementado, quando o caso, pelos diplomas estaduais e municipais que tratam da matéria, de acordo com o entendimento discricionário do órgão ambiental competente, em razão de o conceito de "significativa degradação ambiental" ser indeterminado e passível de ser preenchido de acordo com o caso concreto. Ver também: Resoluções CONAMA n. 06/1997 e n. 09/1987, e art. 8º, II, Lei 6.938/1981.

previsão da lei municipal correspondente, independentemente da potencialidade de ocorrência de significativo impacto.

E mais. O Estatuto da Cidade deixa claro que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do EIA (art. 38), este requerido nos termos da legislação ambiental. Como consequência, “não obstante a semelhança existente entre os institutos, o legislador espanca quaisquer dúvidas ao estabelecer a necessidade do EIA-RIMA para o licenciamento ambiental – independente de uma eventual autorização, licença ou aprovação no âmbito urbanístico em que o EIV se coloca”⁶⁶³. Legitimada, portanto, a administração pública a exigir simultaneamente ambos os estudos, o que não pode ser negado pelo empreendedor⁶⁶⁴. Não se pode olvidar, por óbvio, de situações em que, em razão das semelhanças entre os elementos considerados, um mostre-se plenamente suficiente para embasar os requisitos que seriam analisados pelo outro, razão pela qual desnecessária a realização de ambos⁶⁶⁵.

Questão que se coloca, conseqüentemente, com o desenrolar da interpretação acima desenvolvida, refere-se à necessidade de compatibilização

⁶⁶³ TOBA, Marcos Maurício. Dos instrumentos da Política Urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 225-236. p. 235.

⁶⁶⁴ SANT'ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. p. 161. Traz-se como exemplo ilustrativo o processo de licenciamento do *shopping center* Iguatemi no município de Florianópolis(SC), no qual o empreendedor, consoante exigência das autoridades competentes, elaborou ambos os estudos, EIA-RIMA e EIV, mesmo na ausência de lei municipal disciplinando a obrigatoriedade deste. Há referência às conclusões na redação do acordo celebrado no âmbito da Ação Civil Pública n. 2006.72.0000.2927-8, que tramita perante a Vara Ambiental, Agrária e Residual da Justiça Federal de Florianópolis. Disponível em: <www.jfsc.gov.br>. Acesso em: 30 de abril de 2008. Outro relevante exemplo, agora no que diz com tal previsão no âmbito legislativo, refere-se à análise de projetos de implantação de estações de rádio base para telefonia celular município de Porto Alegre(RS), vez que há exigência de realização de EIA-RIMA, nos termos da Lei municipal n. 8.896/2002, bem como de EIV (estudo de viabilidade urbanística), consoante determinação do Plano Diretor (Lei Complementar n. 434/1999, Anexo 5.3). Legislação disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 30 de abril de 2008.

⁶⁶⁵ SOARES, Lucécia Martins. *Estudo de Impacto de Vizinhança*. p. 308. O plano diretor da cidade de Rio Branco(AC), Lei n. 1.611/2006, é expresso a respeito: §5º. O empreendimento ou atividade obrigado a apresentar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, requerido nos termos da legislação pertinente, fica isento de apresentar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, desde que atenda, naquele documento, todo o conteúdo exigido por esta lei. Disponível em: <www.riobranco.ac.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2008. § No mesmo sentido, previsão constante no plano diretor de São Paulo(SP), em seu art. 257, §3º (Lei n. 13.430/2002): “Os empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente serão dispensados do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança”. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2008.

entre os procedimentos de expedição de licenças ambientais⁶⁶⁶ e urbanísticas⁶⁶⁷, quando ambos concentram-se na esfera municipal e incidem sobre um mesmo empreendimento ou atividade. Ou seja, hipótese de empreendimento ou atividade de significativo impacto ambiental local no meio urbano, e, portanto, incidente a obrigatoriedade de EIA para seu licenciamento ambiental, havendo delegação pelo Estado por meio de convênio para seu processamento pelo ente municipal⁶⁶⁸, e constando, simultaneamente, no rol da legislação municipal dentre aqueles dependentes de EIV.

Para Prestes, configurando-se esta hipótese, não há sentido a exigência de ambos os estudos, o que acarretaria maior custo, morosidade e burocratização no procedimento, bem como possibilidade de conflituosidade entre as decisões (uma licença sendo concedida e a outra negada)⁶⁶⁹. Caberia apenas, portanto, a

⁶⁶⁶ O conceito de licença ambiental é fixado no art. 1º, II, da Resolução CONAMA n. 237/1997, nestes termos: “ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”. As espécies de licenças (única, prévia, de implantação e de operação) e o procedimento de expedição constam, respectivamente, de seus arts. 8º e 10.

⁶⁶⁷ Como espécies de licenças urbanísticas, destaca-se as edílicas (para edificar, reformar, reconstruir e demolir), e também as relativas à localização e ao funcionamento de atividades. O procedimento para sua obtenção desenvolve-se em três fases - introdutória, apreciação do pedido e decisória -, culminando com a aprovação do projeto e despacho de deferimento da licença, tudo a ser disciplinado por legislação municipal. Ver: SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. p. 434-458.

⁶⁶⁸ Há que se referir debate ainda persistente em torno da questão, vez que se questiona a necessidade de exigência de delegação por parte do Estado para o licenciamento municipal, quando o município apresentar as condições necessárias ao procedimento (Conselho Municipal de Meio Ambiente implementado e equipe técnica qualificada), ou se esta competência restaria suficientemente fundamentada constitucionalmente.

⁶⁶⁹ “Não é incomum observar que a licença urbanística permita a execução de loteamento, por exemplo, sem identificar os bens ambientais pontuais incidentes no imóvel que podem modificar a localização de vias, espaços públicos e edificações erigidas a fim de respeitar a exigência destes. A compatibilização implica analisar o imóvel com todas as suas interfaces, inclusive modificando a tipologia da edificação para adequar a situação ambiental da área permitindo assim maior permeabilidade do solo e manutenção de bens ambientais pontuais. Além disso, temos a possibilidade de não realização do empreendimento, após a análise dos estudos ambientais pertinentes, que dão conta da concepção e localização deste. A licença urbanística, em tese, pode autorizar o início da obra e a licença ambiental entender inadequada para o local pretendido, considerando o porte, atividade desenvolvida e outros elementos pertinentes. Assim, é imprescindível que entre as fases das licenças ambiental e urbanística, que são expedidas pelos municípios por intermédio de diferentes Secretarias, ocorra uma interação na análise, respeitadas as peculiaridades e competências atinentes a cada órgão”. PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 34, ano 9, p. 84-96, abr./jun. 2004. p. 93-94.

realização de EIA, vez que mais complexo e abrangente, desde que incluindo a observância dos requisitos de análise necessária do EIV⁶⁷⁰. Porém, destaca a autora ser distinta a situação no caso de o Estado ou a União serem os licenciadores ambientais:

Nesta hipótese, independentemente do EIA ser exigido por órgão ambiental de outra esfera, estando previsto na legislação municipal a descrição da atividade como passível de EIV, cabe ao Município exigilo, apontando as questões que devem ser estudadas cujos impactos sejam na cidade. Nesta hipótese serão licenciamentos autônomos, até porque exigidos por autoridades de entes federativos distintos e que terão estudos distintos, atendendo exigências específicas⁶⁷¹.

Sugere, então, que a aprovação do EIV deve anteceder a todo o processo, vez que corresponde à análise da proposta preliminar do empreendedor, seguida da licença prévia, com a aprovação da localização e concepção do projeto, de modo a atestar a viabilidade ambiental. Na seqüência, ter-se-ia a concessão da licença de instalação, para, só então, haver a apreciação da licença de construir, na medida em que constitui esta o reconhecimento do direito a execução do projeto. Depois, a licença de operação, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores. E, somente por fim, a expedição do alvará, quando já demonstrado o atendimento aos condicionantes ambientais impostos nas demais licenças⁶⁷².

De todo o exposto neste tópico do trabalho, emergem como pontos conclusivos os seguintes posicionamentos:

⁶⁷⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor, estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV): um diálogo. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 42, ano 11, p. 241-258, abr./jun. 2006. p. 245. A respeito, lei municipal de Belo Horizonte(BH), ao disciplinar o parcelamento, ocupação e uso do solo urbano (Lei n. 7.166/1996), exige para os empreendimentos considerados de impacto (consoante art. 73: “aqueles, públicos ou privados, que venham a sobrecarregar a infra-estrutura urbana ou a ter repercussão ambiental significativa”) a realização de EIA-RIMA (art. 74) contemplando requisitos que seriam de competência do EIV, nos termos de seu art. 74, §2º: “O licenciamento a que se refere o caput depende de prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA – e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA -, contendo a análise do impacto do empreendimento na vizinhança e as medidas destinadas a minimizar as consequências indesejáveis e a potencializar os efeitos positivos”. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2008.

⁶⁷¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor, estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV): um diálogo. p. 246.

⁶⁷² PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. p. 94-95.

(a) a avaliação dos riscos e impactos das atividades e empreendimentos que atingem o espaço urbano se mostra essencial ao cumprimento dos objetivos da política urbana - quais sejam, o desenvolvimento das funções socioambientais da cidade, preservação do equilíbrio ecológico e garantia da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações -, o que tem sido incorporado pelas legislações municipais;

(b) o EIV, neste contexto, constituindo-se em instrumento promotor da distribuição espacial da população e das atividades pelo território municipal, atua como mecanismo de gestão da sustentabilidade urbano-ambiental ao auxiliar no processo decisório, com fortalecimento da esfera municipal, respeito às especificidades locais e reivindicações da população, de modo a garantir maior eficiência das políticas públicas;

(c) igualmente, atua no planejamento comum e integrado entre as políticas públicas, servindo à avaliação de impactos, indicando medidas preventivas, precaucionais, mitigadoras e compensatórias, e, ainda, constituindo programa de monitoramento das atividades (identificação, avaliação e análise de impactos no meio urbano);

(d) todavia, somente tem sentido e utilidade se integrado a um amplo processo de planejamento e gestão - sobretudo articulando-se com as previsões do plano diretor -, bem como se operacionalizado em observância aos princípios ambientais e estando integrado aos procedimentos de licenciamento urbanístico e ambiental;

(e) há que se considerar, entretanto, a existência de limitações à sua efetiva implantação, como a carência de informações sobre o território, as populações e suas atividades, as deficiências técnicas no levantamento de dados, a precária qualidade da informação sobre os recursos naturais e suportabilidade/saturação atual e futura do local e as reduzidas condições financeiras dos municípios para a instituição de corpo técnico;

(f) noutro sentido, agora relativamente à formulação legislativa, observa-se a inexistência de parâmetros tecnicamente consensuais, na medida em que cabe aos municípios detalhar os critérios previstos no Estatuto da Cidade, o que implica resgatar a noção de equipamento público (face à diversidade de dispositivos de infra-estrutura) e prever prazos de tramitação;

(g) por fim, são ainda incipientes as iniciativas legislativas municipais a respeito do disciplinamento do instrumento desencadeadas após a vigência do Estatuto da Cidade. Já existiam anteriormente em algumas cidades, com diferentes nomenclaturas e nuances, instrumentos análogos, que seguem sendo aplicados, inclusive com reconhecimento jurisprudencial, previstos em leis orgânicas, decretos municipais, códigos municipais de meio ambiente e planos diretores⁶⁷³. Cabe, agora, adaptação ao plexo normativo atual, passando, então, a ser discutido de modo mais intenso, no intuito de garantir-se sua inclusão nas novas redações.

⁶⁷³ Vide Anexo III.

CONCLUSÃO

Foi o presente trabalho pautado pela pretensão de se abordar o risco como categoria central de análise para a compreensão das possibilidades de comunicação entre as perspectivas ambiental e urbana no processo de planejamento e gestão das cidades. No enfrentamento do desafio proposto, estruturou-se a construção teórica em três grandes partes, em conformidade com os objetivos específicos fixados para o esclarecimento da hipótese assumida. Deste modo, parte-se do desenvolvimento realizado para se elencar as conclusões que seguem. Esclareça-se, entretanto, que, inexistindo a intenção de repisar a totalidade dos argumentos aduzidos ao longo do texto, estas foram aqui estabelecidas tão somente a partir dos mais relevantes posicionamentos adotados nos tópicos estudados. Veja-se.

Partiu-se de sucinta explanação, no capítulo primeiro, sobre o panorama da problemática, com destaque para o modo de produção capitalista do espaço e a qualificação da dinâmica urbana como fator degradante do meio ambiente. Na seqüência, aclarou-se o marco teórico eleito para o trato do risco ambiental, qual seja, a teoria da sociedade de risco nos moldes do teorizado por Beck, acrescida de elementos advindos de reflexão sobre a categoria justiça ambiental quanto à sua lógica de distribuição - em especial, seu processo de localização ou espacialização nas cidades. Desta feita, adotou-se como parâmetro para a análise pretendida a consideração atenta dos seguintes aspectos:

(a) consistem os riscos ambientais em ameaças geradas sistematicamente no próprio processo de modernização avançada, como consequência do desenvolvimento da tecnologia e da ciência aplicadas aos processos produtivos;

(b) apresentam-se, portanto, como resultado dos processos decisórios conduzidos sob orientação das relações de definição dominantes, a configurar o que Beck denomina de irresponsabilidade organizada;

(c) como traços de sua configuração específica, a desafiar a racionalidade científica baseada na segurança, controle e previsibilidade, tem-se sua potencial projeção no tempo (danos futuros e cumulativos) e no espaço (dimensões planetárias), multiplicidade de fontes, indeterminação, imprevisibilidade, invisibilidade e irreversibilidade quanto às consequências;

(d) sua desigual distribuição, verificada tanto no plano das relações internacionais como na definição das territorialidades internas a cada país e cidade, associa-se à dinâmica da divisão de riquezas e classes sociais. Portanto, reflete-se nos modos de percepção das situações de risco e nas possibilidades de defesa e enfrentamento, acompanhando a composição dos conflitos entre os diversos atores sociais e seus interesses.

Posteriormente, no capítulo segundo, discorreu-se sobre alguns dos pressupostos conceituais implicados da construção de políticas públicas de desenvolvimento urbano, centrando-se na abrangência do conceito jurídico de meio ambiente, e, conseqüentemente, sua extensão para a compreensão do meio ambiente urbano, bem como na tentativa de apreensão das distintas concepções de sustentabilidade a este aplicadas. Destaque-se, aqui, como relevante apontamento conclusivo, o reconhecimento da cidade como bem jurídico ambiental.

Em decorrência, tem-se, resumidamente: a) o entendimento do ambiente construído (com seus componentes materiais – edificações, equipamentos urbanos, mobiliário urbano -, bem como a própria função social da cidade) como bem de uso comum do povo; b) pertencente, portanto, à coletividade (ainda que pese sobre os “microbens” - edificações ou equipamentos urbanos - título de propriedade da União, Estados ou Municípios) e com caráter de uso e domínio públicos; c) a compreensão do direito à cidade como direito fundamental difuso, simultaneamente individual e coletivo; d) a existência de dever constitucional positivo da administração pública em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal) de atuar na defesa e preservação, seja através da elaboração legislativa, implementação de políticas públicas ou do poder de polícia; d) incumbindo, também, à coletividade sua preservação e manutenção, reflexo da responsabilidade compartilhada definida constitucionalmente para a matéria ambiental.

Mereceu análise, ainda, a imbricação existente entre as disciplinas jurídicas implicadas no debate, o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico, marcando-se a distinção quanto aos seus objetos imediatos de tutela, ao passo em que se identificou estreita conexão relativamente aos seus objetos mediatos (a promoção da garantia da qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos). Questão esta fundamental para se levar a contento a promoção de harmonização entre as legislações ambiental e urbanística em situações concretas de conflito, nas quais se

enfrente o desafio de articular os preceitos constitucionais de proteção do equilíbrio ecológico e efetivação do direito a cidades sustentáveis.

Também restou tal inter-relação afirmada por meio da aplicabilidade dos princípios ambientais positivados no quadro normativo brasileiro – sobretudo o desenvolvimento sustentável, a prevenção, a precaução, a informação, a participação e a função socioambiental da propriedade - aos processos de gestão e planejamento urbano. Afinal, ao explicitar-se seu conteúdo e indicar-se sua funcionalidade na proteção do urbano como bem jurídico ambiental, demonstrou-se, por um lado, a incorporação das diretrizes ambientais às políticas urbanas, e, por outro, a qualificação das alternativas instrumentais legislativas na matéria.

Já no capítulo final, focou-se no aspecto legal das perspectivas de gerenciamento dos riscos ambientais, consoante as previsões constantes do ordenamento jurídico pátrio. Isto em razão da constatação de que adquirem, também, relevância como importante temática relacionada às transformações verificadas no âmbito do Direito. Identificou-se, a respeito, construção dogmática substancialmente alicerçada para a atuação nesta seara, no sentido de adequação dos instrumentos normativos de tutela do ambiente às funções de evitá-los, reduzi-los, compensá-los e distribuí-los eqüitativamente.

Afirmou-se, oportunamente, como fundamento constitucional do dever de gerenciamento de riscos, outros deveres também albergados na Constituição Federal de 1988, dentre os quais, o de prevenção, precaução e garantia do desenvolvimento sustentável e/ou da eqüidade intergeracional. Além dos elementos principiológicos, mencionou-se o EIA como instrumento de gestão dotado de caráter eminentemente preventivo (art. 225, §1º, IV). Ainda, verificou-se que a matéria se estende até a revisão de tradicionais institutos civilistas, com destaque para a responsabilidade civil, vez que, no contexto da sociedade de risco, passa, do mesmo modo, a ser orientada pela preventividade.

Nesse sentido, reconhecendo-se que o dano vincula-se à existência de um fator de risco, em substituição à exigência de uma causa adequada, abrangido está o dever de reparação por ato lícito (responsabilidade objetiva). Considerou-se, sob o mesmo prisma, a maior amplitude conferida à interpretação do conceito de ilícito, nos termos em que previsto no art. 187, do Código Civil de 2002, para além da noção de dano. Tem-se, assim, que a ilicitude civil passa a apresentar-se configurada, em matéria ambiental, sempre que um risco for considerado intolerável

em face do dever de prevenção imposto (o que se dá por meio da avaliação judicial da equação probabilidade-magnitude), atuando, assim, como elemento autorizativo de ações protetivas.

Mantendo-se, ainda, nos limites do capítulo terceiro, se trouxe algumas das especificidades da construção conceitual dos riscos ambientais característicos da espacialidade da cidade, em especial o fato de que sua origem associa-se aos conflitos relacionados ao uso e ocupação do solo. Significa afirmar que riscos sociais, à saúde e segurança pública, viários, de infra-estrutura, relacionados a fatores naturais ou à posse da terra, exemplificativamente, interconectam-se no âmbito do ordenamento territorial e da definição e execução de políticas públicas. Acrescente-se sua caracterização como resultado de processos decisórios relativamente a opções aportadas pela administração local ao longo do tempo no âmbito das políticas setoriais. Tais escolhas refletem-se na configuração atual da distribuição espaço-territorial e populacional das vulnerabilidades e fatores de risco, projetando-se, igualmente, de modo imprevisível em relação à qualidade de vida das populações urbanas futuras.

A este ponto, indicou-se o princípio integrativo como possível modelo para a releitura crítica das funcionalidades de instrumentos jurídicos com foco no seu gerenciamento. Interpretou-se, então, um duplo comando como implicação de sua adoção. Primeiramente, tem-se a necessária observação pelo poder público, no desenvolvimento e execução das distintas políticas públicas urbanas setoriais, dos demais princípios gerais de Direito Ambiental. Em segundo lugar, constitui-se inafastável a promoção, no âmbito dos estudos técnicos obrigatórios, de prévia identificação e avaliação de forma integrada e global dos riscos e impactos potenciais relativos à instalação de empreendimentos e atividades - tanto ambientais quanto urbanísticos, e na grande área contígua de abrangência.

A consideração destes aspectos na forma de diretrizes de observância obrigatória resulta do enquadramento do dever constitucional do poder público de gerenciamento de riscos no espaço urbano às seguintes estratégias:

(a) planejamento do uso e ocupação do espaço urbano com a inserção da variável ambiental associada a demais fatores que possam influenciar direta ou indiretamente no equilíbrio ecológico e na qualidade de vida das populações (planejamento integrado);

(b) consideração das possíveis implicações e projeções no tempo das escolhas administrativas, de modo a pretender assegurar os direitos das futuras gerações quanto à sustentabilidade urbana (desenvolvimento sustentável e responsabilidade intergeracional);

(c) promoção de análise adequada e o mais abrangente possível dos aspectos técnicos envolvidos, no intuito de identificação e avaliação dos riscos concretos e abstratos associados a áreas suscetíveis à vulnerabilidade ambiental, de modo a subsidiar a adoção de medidas preventivas e precaucionais (prevenção e precaução);

(d) garantia da legitimidade democrática das decisões, por meio da divulgação de informações e instituição de instrumentos participativos (informação e participação);

(e) observância da função socioambiental da propriedade como elemento balizador do desenvolvimento urbano, de modo a promover-se a supremacia do interesse público sobre o privado com vistas à garantia do bem-estar da coletividade, seja pela imposição de limitações ao uso da propriedade privada ou pela determinação ao proprietário de lhe conferir destinação.

Por fim, após toda a explanação - somada, ainda, ao apontamento sistemático das diretrizes ambientais introduzidas pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) -, procedeu-se à abordagem de um dos instrumentos técnicos e jurídicos de competência do ente municipal em especial, o EIV, no intuito de verificar, em sua conformação legal, a aplicabilidade prática dos preceitos considerados ao longo da pesquisa. Ou seja, com vistas a ressaltar sua configuração como exemplo de mecanismo capaz de propiciar a correta identificação, avaliação e compensação dos riscos no ambiente urbano. Como pontos conclusivos, sintetiza-se os seguintes posicionamentos:

(a) o EIV constitui-se em instrumento de planejamento voltado a promover o gerenciamento de riscos e impactos das atividades e empreendimentos que atingem o espaço urbano, apresentando-se, portanto, essencial ao cumprimento dos objetivos da política urbana, no que diz com o desenvolvimento das funções socioambientais da cidade, preservação do equilíbrio ecológico e garantia da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações;

(b) também, atua no planejamento comum e integrado das políticas públicas, servindo à identificação e avaliação de impactos, indicando medidas preventivas,

precaucionais, mitigadoras e compensatórias, e, ainda, constituindo programa de monitoramento das atividades;

(c) neste contexto, auxilia no processo decisório atinente às questões urbano-ambientais, com fortalecimento da esfera municipal, respeito às especificidades locais e reivindicações da população, de modo a garantir maior eficiência às políticas públicas;

(d) mas, somente tem sentido e utilidade se contextualizado no processo mais amplo de planejamento e gestão - sobretudo articulando-se com as previsões fixadas no plano diretor -, bem como se operacionalizado em observância aos princípios ambientais e estando integrado aos procedimentos de licenciamento;

(e) há que se considerar, entretanto, a existência de limitações à sua efetiva implantação, como a carência de informações sobre o território, as populações e suas atividades, as deficiências técnicas no levantamento de dados, a precária qualidade da informação sobre os recursos naturais e suportabilidade/saturação atual e futura do local e as reduzidas condições financeiras dos municípios para a instituição de corpo técnico;

(f) registre-se, também, ainda serem incipientes as iniciativas legislativas municipais a respeito do disciplinamento do instrumento desencadeadas após a vigência do Estatuto da Cidade. Está-se, desta feita, na expectativa quanto à orientação a ser imprimida pelas administrações municipais neste processo, ou seja, se, de fato, haverá a incorporação da noção de risco e a imposição de estudos integrados, ou se serão perpetuadas as intervenções fragmentadas e paliativas. Enfim, é preciso aguardar o decurso do tempo para empreender-se análise mais precisa dos resultados de sua implementação como possível modelo para a atuação pública, face às infinitas contradições da dinâmica de produção do espaço urbano do país.

Todavia, o que mais repercute ao final da pesquisa é o entendimento de que não basta a edição de leis e regulamentos ou a assinatura de tratados em âmbito internacional sem ter-se a clareza dos valores em jogo. Daí a defesa, como um dos eixos de estudo, da necessidade de interpretação clara dos preceitos envolvidos, a subsidiar leitura inovadora das alternativas instrumentais postas no ordenamento jurídico pátrio. Perspectiva esta que depende, para além da produção acadêmica, da mobilização dos órgãos governamentais responsáveis pela elaboração e execução

de políticas atinentes à matéria, associada à mobilização popular, devidamente informada e qualificada para o debate.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004. p. 13-35.

_____. Conflitos ambientais: a atualidade do objeto. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004. p. 07-11.

_____. *Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/FASE, 2004.

_____. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Durumá/Fundação Ford, 2004. p. 23-40.

_____. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 27-55.

_____; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Durumá/Fundação Ford, 2004.

ALEX, Robert. Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica. *Revista DOXA*, nº 5, 1988. Disponível em <<http://www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.

ALMEIDA, J. Ribeiro; MARQUES, Telma; MORAES, Frederico E. R.; BERNARDO, José. *Planejamento Ambiental*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

_____. *Direito ambiental*. 4. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 11-55.

ART, Henry W. (editor-geral). *Dicionário de Ecologia*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

AYALA, Patryck de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade do risco global. In: FERREIRA, Helini Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *O estado de direito ambiental: tendências*. São Paulo: Forense Universitária, 2004.

_____. *Direito e incerteza: a proteção jurídica das futuras gerações no Estado de Direito Ambiental*. 2002. Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. José Rubens Morato Leite. Florianópolis(SC).

BARRIO, Javier Delgado; VIGO, Rodolfo L. *Sobre los principios jurídicos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.

BECK, Ulrich. *Ecological politics in an age of risk*. Translated by Amos Weisz. Cambridge: Polity Press, 2002.

_____. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España, 2002.

_____. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Barcelona: Paidós, 1998.

_____. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GUIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. Magda Lopes. 1. reimp. São Paulo: UNESP, 1997.

BELLO FILHO, Ney de Barros. *Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado*. 2006. Tese submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de Doutor em Direito. Orientador: Prof. Dr. Rogério Silva Portanova. Florianópolis(SC).

BENEVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BENJAMIN, Antonio Herman de V. e (Coord.). *Função Ambiental. Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. Objetivos do direito do ambiente. In: BENJAMIN, Antônio Herman de V. e; SÍCOLI, José Carlos Meloni (Orgs.). *Anais do 5º Congresso Internacional de Direito Ambiental, de 4 a 7 de junho de 2001. O futuro do controle da poluição e da implementação ambiental*. São Paulo: IMESP, 2001.

_____. Os princípios do estudo do impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*, v. 317, 1992. p. 27.

_____. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 3, v. 9, jan./mar. 1998. p. 05-52.

_____. A constitucionalização do ambiente e a ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

BEST FOOT FORWARD. *An ecological footprint analysis of Essex – East England*. Oxford, 2004. p. 35-38. Disponível em <www.bestfootforward.com>. Acesso em: 04 fev. 2007.

_____. *City Limits: A resource flow and ecological footprint analysis of Greater London*. London, 2002. p. 45. Disponível em: <www.citylimitslondon.com>. Acesso em: 04 fev. 2007.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Radar Social*. Brasília: IPEA, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 01-11.

_____. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. Tradução de Roberval Eichemberg. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da Lei 10.257/2001. FNRU. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. 2. ed. Brasil: Fórum Nacional de Reforma Urbana – Programa de Gestão Urbana, 2002. p. 27-44.

CARVALHO, Ana Luisa Soares de; PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Plano Diretor e proteção às ambiências urbanas como elemento do patrimônio cultural – A possibilidade de aplicação do princípio da precaução no caso de Porto Alegre*. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental (9.:2005:São Paulo, SP). Paisagem, Natureza e Direito/organizador Antonio Herman Benjamin. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde. 2. v.

CARVALHO, Délton Winter. A nova Lei de Biossegurança e a possibilidade de controle judicial dos danos ambientais futuros. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila (Orgs.). *Aspectos destacados da Lei de Biossegurança na sociedade de risco*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 509-527.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CAVEDON, Fernanda de Salles. *Renovação do sistema jurídico-ambiental e realização do acesso à justiça ambiental pela atividade criadora no âmbito da decisão judicial dos conflitos jurídico-ambientais*. 2006. Tese submetida à Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Jurídica. Orientador: Prof. Dr. Paulo de Tarso Brandão. Co-orientador. Prof. Dr. Ricardo Stanziola Vieira. Itajaí(SC).

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *Revista CEJ*, Brasília, v. I, n. 3, set./dez. 1997. p. 92-99.

CORREIA, Fernando Alves. *Estudos de direito do urbanismo*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 99-100.

_____. *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*. Coimbra: Almedina, 1997.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Coord.). *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 17-51.

_____. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 17-66.

_____. Direito da Cidade: o direito no seu lugar. *Revista de Direito da Cidade/Pós-Graduação da Faculdade de Direito*, UERJ, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, maio 2006. p. 01-12.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro em face da Constituição Federal e das normas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, abr. /jun., ano 2, 1997. p. 25.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 71-86.

DE GIOGI, Raffaele. *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EMELIANOFF, Cyria. *Comment définir une ville durable : des expériences à échanger*. p. 01-04. Disponível em: <www.ecologie.gouv.fr/IMG/agenda21/intro/emelia.htm>. Acesso em : 19 nov. 2007.

_____. *Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique*. p. 01-34. Disponível em: <www.catalogue.polytechnique.fr/Files/S7-Emilianoff-cahier8-science-Po.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2007.

ENGELS, Friederich. Contribuição ao problema da habitação. In: MARX, Karl; ENGELS, Friederich. *Obras Escolhidas*. v. 2. São Paulo: Alfa-Ômega, [198-?].

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

EUROPA. Comission of the European Communities. *Communication on the Precautionary Principle*. Brussels 2.2.2000. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/off/com/health_consumer/precaution.htm>. Acesso em: 22 jan. 2008.

EWERS, Hans-Jürgen; NIJKAMP, Peter. Sustainability as a key force for urban dynamics. IN: NIJKAMP, Peter (Editor). *Sustainability of urban systems: a cross-national evolutionary analysis of urban innovation*. Great Britain: Averbury, 1990. p. 03-16.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil: uma introdução. FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 11- 52.

FERNANDES, Marlene. Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em <www.ibam.org.br/publicue/media/AgendaHabitat.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

FERREIRA, Heline Silvini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 230-262.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREITAG, Bárbara. *Teorias da cidade*. Campinas: Papirus, 2006.

FREITAS, José Carlos de. Ordem urbanística e acesso à terra. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 267-268.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito fundamental ao meio ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GIDDENS, Anthony. *A contemporary critique of historical materialism*. 2. ed. Great Britain: Palgrave MacMillan, 1995.

_____. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. 6. reimp. São Paulo: UNESP, 1991.

_____. *The consequences of modernity*. 12. reprinted. Cambridge: Polity Press, 2007.

_____. A vida em uma sociedade pós tradicional. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva. Política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. Magda Lopes. 1. reimp. São Paulo: UNESP, 1997.

GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GOMES, Carla Amado. *As operações materiais administrativas e o direito do ambiente*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GRAZIA, Grazia de; RIBEIRO, Ana Clara Torres. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. *Instrumentos de Democratização e Gestão Urbana*. Brasil: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2002.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. Tradução de Mila Frati. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 43-71.

HABITAT. United Nations Centre for Human Settlements. Sustainable Cities Programme. *Climate Change: The Role of Cities*. 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

_____. Sustainable Cities Programme. *Ciudades Sustetables y Gobierno Local*. Nairobi, 2000. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

_____. Sustainable Cities Programme. *Ecosystems and Biodiversity: The Role of Cities*. 2006. <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

_____. *The State of the World's Cities 2006-7*. 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 23 mar. 2007.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. *A condição pós-moderna*. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola.

_____. *A produção capitalista do espaço*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

Helita Barreira. Normas de proteção do patrimônio cultural brasileiro em face da Constituição Federal e das normas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n.6, abr./jun. 1997. p. 17-39.

HERMITTE, Marie-Angèle. A fundação jurídica de uma sociedade das ciências e das técnicas através das crises e dos riscos. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia do risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo dos Riscos. Brasília: UniCeub/UNITAR, 2006. p. 11-56.

_____. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco – Uma análise de U. Beck. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Governo dos riscos*. Brasília: Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos Riscos, 2005. p. 11-40.

HOUGH, Michael. *Naturaleza y Ciudad: planificación urbana y procesos ecológicos*. Trad. Susana Rodríguez Alemparte. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico. Ano base 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/pnsb.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2006.

_____. *Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil – 2004 – Dimensão Social/Saúde*. Ano base 20002. Brasília: IBGE, 2004. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2006.

_____. *Indicadores sociais – Saneamento básico. Ano base 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 08 jul. 2006.

_____. *Síntese de Indicadores Sociais 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios para o ano de 2005. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2006/indic_sociais2006.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2007.

JACOBI, Pedro. *Cidade e meio ambiente: percepções e práticas em São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books, 1992.

JARDÍ, Enríque. *El planeamiento urbanístico*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1966.

JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Regulamentação da Política Urbana e garantia do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org). *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumes Júris, 2007. p. 97-122.

KISS, Alexander; SHELTON, Dinah. *International Environmental Law*. New York: Transnational Publishers, Inc., 1991.

KRELL, Andréas J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. 6. tr. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução de Sérgio Martins. 2. reimp. Belo Horizonte: Humanitas, 1999.

_____. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. Introdução ao conceito jurídico de meio ambiente. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.) *O Novo Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 130-204.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 6, n. 22, abr./jun. 2001. Editora. p. 62-80.

_____. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEMOS, Marco Antônio da Silva. O Direito como regulador da sociedade de riscos. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia do risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo dos Riscos. Brasília: UniCeub/UNITAR, 2006. p. 321-341.

LYNCH, Barbara Deutsch. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 57-82.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARCHESAN, Ana Maria. *A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 2003.

_____; ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS JÚNIOR, Osmar Pires. *Uma cidade ecologicamente correta*. Goiânia: AB, 1996.

MATA, Luiz Roberto. O Estatuto da Cidade à luz do direito ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 103-142.

MATEO, Ramón Martins. *Manual de derecho ambiental*. Madri: Trivium, 1995.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 15-40.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Edis. A tutela jurídico-civil do ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 0, 1996. p. 33.

_____. Direito Ambiental: um direito adulto. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 4, n. 15, jul.-set. 1999. p. 34-55.

_____. *Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário*. 4. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. *Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

_____. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 1, n. 2, abr.-jun. 1996. p. 50-66.

MMA/IBAMA/CONSÓRCIO PARCERIA 21. *Cidades sustentáveis: Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. MMA/IBAMA: Brasília, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 23.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra Pátria*. Tradução de Paulo Azevedo neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2002.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

_____. O Estatuto da Cidade, o plano diretor e a proteção ambiental no âmbito municipal. *Revista de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, vol. 8, out./Nov. 2006Magister.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. Neil R. da Silva. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NERY JR, Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. *Justitia*, n. 126, São Paulo, p. 168-189, jul./set. 1984. p. 172.

NORONHA, Fernando. Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 761, p. 31-44, mar. 1999.

ORTH, Dora Maria; DIESEL, Lilian; RONY DA SILVA JR, Sérgio. *Mapeando o risco: uma contribuição tecnológica para a gestão urbana*. II Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco, de 09 a 11 nov. 2007. Florianópolis(SC).

OSÓRIO, Leticia Marques. Do estudo de impacto de vizinhança. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

_____; MENEGASSI, Jacqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma*

Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade civil. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 281.

PEREIRA, Élson. *Qual planejamento no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores*. II Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco, de 09 a 11 nov. 2007. Florianópolis(SC).

PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *10 anos da ECO-92: o Direito e o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002. p. 981-964.

POSTIGLIONE, Amedeo. *Giustizia e Ambiente Globale – Necessità di una Corte Internazionale*. Milano: Giuffrè Editore, 2001.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 34, ano 9, abr./jun. 2004. p. 84-96.

_____. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 37, ano 10, jan./mar. 2005.

_____. Plano diretor, estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV): um diálogo. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 42, ano 11, abr./jun. 2006. p. 241-258.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 1984.

QUEIROZ E SILVA, Roberto Perez de. A urbanização e o fim da vida selvagem. In: SILVA, Eduardo Lins da (Org.). *Ecologia e Sociedade: uma introdução às implicações sociais da crise ambiental*. São Paulo Loyola, 1978. p. 129-146.

RABELLO, Sônia. Direito urbanístico e direito administrativo: imbricação e inter-relações. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol I, n. 1, maio 2006. p. 196-210.

RIBEIRO, Ana clara Torres; GRAZIA, Grazia de. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. In: BRASIL. *Fórum Nacional de Reforma Urbana. Instrumentos de democratização e gestão urbana*. Jan. 2002. p. 45-51.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ROCHA, Júlio César de Sá da. Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 4, n. 14, abr.-jun. 1999. p. 103-112.

_____. *Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: dano prevenção e proteção jurídica*. São Paulo: LTr, 1997.

ROCHA, Leonel Severo. Direito, complexidade e risco. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, Florianópolis, ano XV, n. 28, jul. 1994, Fundação Boiteux, 1994. Disponível em: <www.cpgd.ufsc.br>. Acesso em: 17 fev. 2008.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental. Parte geral*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. *Instituições de Direito Ambiental*. Vol. 1. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ROSELAND, Mark. Dimensions of the Future. An Eco-city Overview. In: ROSELAND, MARK (Editor). *Eco-city dimensions. Healthy communities. Healthy Planet*. Canada: New Society Publishers, 1997. p. 01-24.

ROSSETTO, Adriana Marques; ORTH, Dora Maria; ROSSETTO, Carlos Ricardo. O planejamento estratégico formulado a partir da participação da comunidade, utilizado como indutor do desenvolvimento sustentável de cidade. In: WICKERT, Ana Paula (Org.). *Arquitetura e urbanismo em debate*. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo, 2005. p. 163-188.

SALAZAR JR., João Roberto. O Direito Urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 167-182.

SAMPAIO, Francisco José Marques. *As evoluções da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A constitucionalização dos princípios de direito ambiental. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 45-86.

SANT'ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz; DIAS, José Eduardo de Oliveira Figueiredo; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Coimbra: Universidade Aberta, 1998.

SARLET, Ingo (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SAULE JR., Nelson. Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana. In: BRASIL. *Fórum Nacional de Reforma Urbana. Instrumentos de democratização e gestão urbana*. Jan. 2002. p. 07-25.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997.

SENDIM, José de Souza Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

SERRANO, José Luis. *A diferença risco/perigo*. In: VARELLA, Marcelo Dias. *Direito, sociedade e riscos: a sociedade contemporânea vista a partir da idéia de risco*. Rede Latino-Americana e Européia sobre Governo de Riscos. Brasília: UniCEUB, UNITAR, 2006. p. 57-77.

_____. Concepto, formación y autonomia del Derecho Ambiental. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Rosana Cardoso (Org.). *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-49.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 11, n. 43, jul.-set. 2006. p. 133-176.

SILVA, Solange Teles da. Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana. *Revista Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. p.127-145. Disponível em: <www.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2003/1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2005.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: *O direito agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 11-25.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). *Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 4. ed. Campinas: Armazém do IP, 2005. p. 215-229.

SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 300-316.

SOLECKI, William D.; LEICHENKO, Robin N. Urbanization and the metropolitan environment: lessons from New York and Shanghai. In: *Environment – Science and*

Policy for Sustainable Development, Volume 48, Number 4, May 2006. Canada. p. 09-23.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SUDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 44-60.

_____. Função social da propriedade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIQUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Temas de direito urbanístico – 1*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 11.

TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas jurisdicionais do meio ambiente: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TOBA, Marcos Maurício. Dos instrumentos da Política Urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 225-236.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, vol. 08, out./nov. 2006. p. 95-113.

UNITED NATIONS. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects*. Disponível em: <www.esa.un.org/unpp>. Acesso em: 23 mar. 2007.

VEIGA, José Eli Lopes. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2. ed. São Paulo: Autores Associados, 2003.

VICHI, Bruno de Souza. O direito urbanístico e as regras de competência no Constituição brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Dalmo de Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 113-127.

WERNECK, Augusto. Função social da cidade. Plano diretor e favelas. A regulação setorial nas comunidades populares e a gestão democrática das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumes Júris, 2007. p. 123-142.

WOLD, Chris. Introdução ao estudo dos princípios de Direito Internacional do meio ambiente. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ANEXO I

RESOLUÇÕES CONAMA*	
Matéria	Resoluções
Poluição sonora	(1) Resolução n. 272/2000; (2) Resolução n. 268/2000; (3) Resolução n. 256/1999; (4) Resolução n. 252/1999; (5) Resolução n. 230/1997; (6) Resolução n. 020/1996; (7) Resolução n. 017/1995; (8) Resolução n. 020/1994; (9) Resolução n. 006/1993; (10) Resolução n. 002/1992; (11) Resolução n. 001/1992; (12) Resolução n. 001/1990.
Poluição atmosférica	(1) Resolução n. 382/2006; (2) Resolução n. 354/2004; (3) Resolução n. 342/2003; (4) Resolução n. 299/2002; (5) Resolução n. 297/2002; (6) Resolução n. 291/2001; (7) Resolução n. 272/2000; (8) Resolução n. 256/1999; (9) Resolução n. 252/1999; (10) Resolução n. 251/1999; (11) Resolução n. 242/1998; (12) Resolução n. 241/1998; (13) Resolução n. 227/1997; (14) Resolução n. 230/1997; (15) Resolução n. 226/1997; (16) Resolução n. 018/1995; (17) Resolução n. 017/1995; (18) Resolução n. 016/1995; (19) Resolução n. 015/1995; (20) Resolução n. 014/1995; (21) Resolução n. 027/1994; (22) Resolução n. 016/1994; (23) Resolução n. 015/1994; (24) Resolução n. 009/1994; (25) Resolução n. 016/1993; (26) Resolução n. 008/1993; (27) Resolução n. 007/1993; (28) Resolução n. 006/1993; (29) Resolução n. 010/1989; (30) Resolução n. 004/1989; (31) Resolução n. 003/1989; (32) Resolução n. 004/1988; (33) Resolução n. 018/1986; (34) Resolução n. 010/1984.
Resíduos sólidos	(1) Resolução n. 006/1988, revogada e substituída pela Resolução n. 313/2002; (2) Resolução n. 006/1991; (3) Resolução n. 005/1993; (4) Resolução n. 023/1993, que restou alterada pelas Resoluções n. 235/98 e 244/98; (5) Resolução n. 257/1999; (6) Resolução n. 258/1999; (7) Resolução n. 264/1999; (8) Resolução n. 275/2001; (9) Resolução n. 283/2001; (10) Resolução n. 307/2002; (11) Resolução n. 308/2002; (12) Resolução n. 316/2002; (13) Resolução n. 348/2004; (14) Resolução n. 306/2004; (15) Resolução n. 358/2005.

* Disponível em: <www.mma.gov.br/conama>. Acesso em: 20 out. 2007.

ANEXO II**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2007.72.00.008013-6/SC**

AUTOR : ALIANCA NATIVA

ADVOGADO : JOSE RUBENS MORATO LEITE

: PEDRO DE MENEZES NIEBUHR

RÉU : MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

DECISÃO (liminar/antecipação da tutela)

1. Trata-se de Ação Civil Pública com pedido de liminar, visando a condenação do Município Réu na confecção de um amplo estudo ambiental e urbanístico exclusivo para todo o Bairro Santa Mônica, usando como parâmetros o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Objetiva ainda a parte autora, a declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 250/06 do Município de Florianópolis, porquanto a mesma teria sido produzida em desrespeito aos princípios ambientais constitucionais e às normas preceituadas no *caput* da art. 225 da Constituição Federal.

Sustenta que referida Lei Complementar alterou o zoneamento no bairro Santa Mônica sem a indispensável realização de estudos técnicos capazes de subsidiar referida alteração, promovendo, em desacordo com a legislação vigente, alteração menos restritiva que a consignada no Plano Diretor de 1997.

Apresenta laudos técnicos subscritos por professores da UFSC que indicam tratar-se de área ecologicamente vulnerável, sendo que a possibilidade de licenciamento de empreendimentos acima do coeficiente antes projetado pelo Plano Diretor poderá levar a insustentabilidade ambiental e urbanística do bairro.

Argumenta, ainda, que a Lei Complementar n.º 250/06 viola os artigos 30, VIII e 182 da Constituição Federal, bem como a determinação contida nos §§ 5º e 6º do art. 239 do Plano Diretor de 1997 e caracteriza afronta ao princípio da avaliação ambiental integrativa e por todas estas razões deve ser declarada inconstitucional.

Na decisão da fl. 198, foi determinada a intimação do Município Réu para apresentar manifestação em 72 horas, nos termos do art. 2.º da Lei n.º 8.437/92.

O Município Réu sustentou que a nova lei que permite um maior adensamento no bairro Santa Mônica é, por definição, a consequência do estudo, que se diz faltante ao processo, sendo o ordenamento urbanístico de competência da municipalidade. No mais, defendeu o indeferimento da medida antecipatória por ausentes os requisitos autorizadores e também por entender que a tutela de urgência nos termos postulados apresentaria caráter satisfativo.

DECIDO.

O provimento jurisdicional de urgência vindicado merece parcial acolhida por estarem presentes, neste momento processual, os requisitos autorizadores em relação à obrigação de não fazer postulada no item 86.1 da inicial. Isso porque é necessário o acautelamento precautório e preventivo do macro bem jurídico que se pretende tutelar, inclusive das suas relações com outros valores constitucionais amparados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A via processual eleita é adequada, pois é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em sede de Ação Civil Pública, conforme reiterados precedentes, inclusive do Supremo Tribunal Federal. Neste caso, não se trata de mero questionamento abstrato da adequação e compatibilidade constitucional de uma norma editada pela municipalidade, mas sim de uma medida judicial, com um objetivo concreto e delimitado, consistente na proteção do frágil ambiente devidamente caracterizado no parecer firmado pela Bióloga Karina Vasconcelos Vieira (fls. 181 a 191).

Este juízo é competente para processar e julgar este feito, tendo em vista que eventuais agressões ao meio ambiente do local impactarão diretamente a zona costeira (patrimônio nacional), as terras da União, podendo inclusive atingir diretamente as águas do mar da baía norte.

A prova produzida pela parte autora demonstra, com o grau de segurança necessária para esta etapa sumária de cognição, que o Bairro Santa Mônica está exposto a condições de riscos intoleráveis à integridade ambiental, ao equilíbrio ecológico e a qualidade de vida em todas as suas formas. Também comprova que esta situação poderá ser ainda mais agravada com a norma permissiva questionada (Lei Complementar 250/2006).

Para demonstrar estes fatos foram juntados estudos técnicos firmados pelo Professor Doutor Harrysson Luiz da Silva, pela Bióloga Karina Vasconcelos Vieira e pela Professora Doutora Dora Maria Ort.

No estudo do Professor Doutor Harrysson estão demonstrados os diversos impactos causados pela construção do Shopping Iguatemi. O estudo também

apresenta um prognóstico assustador dos riscos à integridade ambiental e à qualidade de toda a espécie de vida no local com a aplicação da norma local questionada, os quais poderão ser ocasionados por: a) aumento do fluxo de pessoas e veículos; b) impactos no manguezal do Itacorubi; c) risco de assoreamento de canais, dentre outras externalidades negativas. Ao final propõe uma lista de medidas preventivas que deverão ser adotadas para a implantação de qualquer empreendimento na região.

O Parecer firmado pela Bióloga Karina Vasconcelos Vieira, elaborado inclusive com a cooperação de outros profissionais, caracteriza ambientalmente a área como espaço geográfico que apresenta especial fragilidade ambiental, por compreender a bacia hidrográfica e o manguezal do Itacorubi. A proteção deste ecossistema com inúmeras interações entre os seus mais variados elementos (caracterizado como complexo) é imprescindível para a manutenção do indispensável equilíbrio ecológico. Também destaca de forma contundente que a intensa ocupação humana desta região ultrapassa o limite de suporte deste frágil ambiente. Ao final apresenta consistentes recomendações para a prevenção aos riscos ambientais a que está submetido o ambiente.

A Professora Doutora Dora Maria Hort também conclui no seu parecer que é de extrema importância a realização de Estudos de Impacto de Vizinhança como instrumento necessário para o planejamento sério e consistente de eventuais alterações nos Plano Diretor e para que sejam minimizados os riscos humanos e ambientais, especialmente por serem os ambientes urbanos "ecossistemas altamente dinâmicos"

O Município possui plena autonomia constitucional para regulamentar a ocupação os espaços urbanos, todavia neste seu importante afazer não pode ignorar outros valores e princípios assegurados na Constituição, em especial a necessidade de planejamento integrado e que contemple: a variável ambiental, a gestão adequada dos riscos, a ampla participação democrática e que seja fundamentado em estudos técnicos consistentes, objetivos e impessoais.

A Constituição da Republica Federativa do Brasil ao mesmo tempo em que confere esta autonomia ao ente municipal, para a promoção do **adequado** ordenamento territorial, também exige PLANEJAMENTO e controle da utilização dos espaços, bem como a observância das diretrizes gerais fixadas no Plano Diretor. Isso tudo para garantir a sustentabilidade ambiental, o cumprimento das funções sociais das cidades e o bem-estar dos seus habitantes.

Pelo que restou demonstrado sumariamente nos autos, a elaboração da Lei Complementar 250/2006 não considerou os diversos impactos que poderão advir pelo adensamento populacional, aumento do fluxo de veículos, dentre outras externalidades geradas pela alteração pontual do Plano Diretor. O mais grave e surpreendente é que foi aprovada mesmo tendo parecer contrário do órgão técnico de planejamento urbano do Município, (Parecer do IPUF da fl. 60 e documento das fls. 58 e 59).

Analizando todo o tramitar vacilante do Projeto de Lei Complementar 715/2005, o qual posteriormente originou a Lei Complementar 250/2006, observo que esta norma além de ser contrária aos preceitos constitucionais acima indicados, também padece de carência de suficiente legitimação democrática e de base técnica e científica adequada.

O Projeto de lei inicial contemplava apenas o atendimento de uma reivindicação pontual e isolada do "Clube Barriga Verde dos Oficiais" para que fosse alterado o zoneamento "residencial exclusiva" para "comunitária institucional". A audiência pública, realizada em 04/05/2006, tratou exclusivamente desta alteração pontual.

Quando o Projeto de Lei Complementar n. 715/2005, já contava com diversos pareceres favoráveis e com o necessário respaldo democrático angariado na audiência pública realizada, e praticamente pronto para votação plenária, surge uma "emenda aditiva" comprovada no documento da fl. 140 para atender interesse superveniente relacionado a "possibilitar a construção de equipamento de saúde" (Hospital Vita).

Na sequência da tramitação deste projeto, foi apresentado o requerimento da fl. 144 para que "seja considerada válida para o mencionado Projeto, a Audiência Pública realizada no corrente ano que tratou da implantação do Complexo Hospitalar Vita" referente a outro projeto de Lei Complementar (545/2004).

O Parecer - Conjunto da fl. 157 e 158 foi contrário à emenda aditiva anteriormente referida sob o fundamento de esta alteração no Bairro Santa Mônica "provocar acentuado adensamento na localidade incompatível com a região".

Após a apresentação de emendas modificativas e sem a realização de novas audiências públicas específicas, a Lei Complementar 250/2006, foi aprovada e encaminhada para publicação, mesmo contrariando as recomendações técnicas do órgão municipal competente.

Neste contexto, resta indene de dúvidas que a norma editada pela municipalidade padece de grave incompatibilidade material com a Constituição, por outorgar proteção deficiente ao meio ambiente e por desconsiderar a gestão e o controle dos riscos ambientais numa perspectiva futura e conglobante.

Um dos maiores desafios da modernidade a ser implementado pelas administrações públicas, sob o crivo do necessário e imprescindível controle jurisdicional, é a adequada gestão e o controle dos riscos ambientais e sociais gerados pelas ações humanas.

São as decisões e ações do presente que irão condicionar os acontecimentos e as conseqüências imprevisíveis e incertas do futuro, também serão responsáveis pela qualidade de todas as espécies de vida no planeta no futuro da humanidade. Por isso, as instituições não podem se manter na

passividade, precisam outorgar respostas prontas e enérgicas para garantir, inclusive às futuras gerações, um pacto de civilização mais promissor e que inclua necessariamente a variável ambiental e a adequada gestão dos riscos como componente de todo e qualquer processo ou projeto de desenvolvimento.

No caso concreto, está claro que faltou uma análise conglobante, integrativa e transdisciplinar dos diversos aspectos urbanísticos e ambientais, numa perspectiva de futuro. O parecer técnico do IPUF (Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis) n. 1416/2006, **foi contrário** a Projeto de Lei que resultou na Lei Complementar 250/2006.

A legitimidade das opções democráticas, nesta complexa matéria, devem necessariamente considerar os aspectos técnicos incontornáveis, sob pena de vício material, moral e ético insuperável. A falta ou deficiência desta exigência peremptória, pode, inclusive, colocar a norma editada sob o manto da suspeita de parcialidade e da pessoalidade, fatos que infelizmente ainda ocorrem em algumas casas de leis desta República.

A edição casuística de normas que alteram a lei geral mais importante da municipalidade (Plano Diretor), somente pode ocorrer em casos absolutamente excepcionais e para o resguardo de interesses públicos e coletivos e jamais para atender interesses particulares de determinadas pessoas, grupos isolados de pessoas ou empreendedores. No caso do Município de Florianópolis, ainda deve ser feita com a observância das condicionantes da lei geral (Art. 239, § 5º e 6º da Lei Complementar 01/97) o que não restou demonstrado pelo Município Réu na oportunidade que teve para apresentar manifestação sobre os pedidos liminares.

Reforça a comprovação da insuficiência dos estudos técnicos o fato de o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis não realizar análise integrada entre as questões urbanísticas e ambientais o que torna a análise técnica desvirtuada e tendenciosa, por abordar uma questão complexa e interligada apenas sob um enfoque o que fatalmente conduz a conclusões deturpadas da realidade.

A urgência na medida liminar postulada decorre da ameaça concreta de danos irreversíveis ao meio ambiente que poderão advir da aplicação da Lei Complementar n. 250/2006 a qual viabiliza obras e construções em termos menos restritivos que o Plano Diretor elaborado e aprovado com base em diversos estudos técnicos em 1997.

Por fim, registro que a tutela de urgência pretendida não apresenta qualquer nota de satisfatividade, nem no plano fático e muito menos no plano jurídico, pois além de não implicar em qualquer ônus financeiro direto para o Município Réu ou qualquer outro efeito irreversível, também poderá ser revogada, na ocasião da prolação da sentença, caso a demanda seja julgada improcedente.

Quanto às demais providências requeridas em sede liminar (confeção e instalação de placas informativas), estas serão analisadas na ocasião da audiência ou posteriormente quando da prolação da sentença, sendo recomendável, todavia, que o Município Réu em respeito aos cidadãos, desde logo, adote espontaneamente as providências requeridas para o alcance pleno dos objetivos da ordem liminar concedida.

DETERMINAÇÕES FINAIS:

1. Ante o exposto, **defiro**, em parte, os pedidos liminares para **ordenar** que o Município Réu se abstenha imediatamente de licenciar, autorizar, expedir alvarás ou qualquer tipo de ato administrativo relacionado com construção, reforma, ampliação de edificações, sem a observância de todas as restrições contidas originalmente no Plano Diretor Municipal de 1997. O descumprimento desta ordem implicará na aplicação de multa diária de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), tudo sem prejuízo das sanções cíveis (improbidade) e criminais que poderão ser imputadas à autoridade pública ou servidor recalcitrante.

2. Apresentada contestação, dê-se vista à parte autora para eventual manifestação.

3. Designo **audiência de conciliação** para o dia **12/09/2007 às 17 horas**. As partes deverão ser cientificadas para na ocasião da audiência, caso não seja possível a composição amigável desta demanda, indicar as provas que eventualmente tencionam produzir.

Para a audiência de conciliação, expeçam-se convites aos profissionais que elaboraram os laudos que instruem a presente Ação Civil Pública; ao Presidente da Câmara de Vereadores de Florianópolis; aos Diretores do IPUF responsáveis pela análise técnica do respectivo projeto de lei que posteriormente culminou com a Lei Complementar 250/2006 e para as pessoas e autoridade que eventualmente sejam indicadas pelas partes.

4. Intime-se o Ministério Público Federal acerca desta decisão, bem como para que apresente, desde logo, manifestação meritória acerca desta demanda até a data da audiência.

5. Intimem-se as partes.

Florianópolis, 31 de julho de 2007.

Zenildo Bodnar
Juiz Federal Substituto

ANEXO III

LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS SOBRE EIV*		
Município	Diploma legal	Dispositivo
Manaus(AM)	Plano Diretor – Lei n. 671/2002 Disponível em <www.manaus.am.gov.br>.	<p>Art. 72. O Poder Executivo Municipal poderá exigir Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, conforme o disposto no Estatuto da Cidade, quando for necessário contemplar os efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.</p> <p>Art. 73. As leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo urbano definirão os empreendimentos e as atividades, de natureza pública ou privada, que estarão sujeitos à elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV para aprovação de projeto, obtenção de licença ou autorização. Parágrafo único - O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança será elaborado pelo empreendedor, público ou privado, e será objeto de análise e parecer da Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano.</p> <p>Art. 74. Os instrumentos de intervenção urbana, regulamentados nesta Lei ou em lei municipal específica, deverão estabelecer a exigência de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança quando for necessário: I – garantir o controle social da intervenção; II – avaliar a capacidade de adensamento da área objeto de intervenção; III – estabelecer a demanda gerada com a intervenção por equipamentos urbanos e comunitários; IV – calcular a valorização imobiliária decorrente de qualquer tipos de concessão; V – mensurar a geração de tráfego e a demanda por transporte público; VI – assegurar a qualidade da ventilação e iluminação; VII – proteger a paisagem urbana e os patrimônios natural e cultural.</p> <p>Art. 75. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Ambiental – EIA, requerido nos termos da legislação ambiental, e não exclui a necessidade de avaliação urbanística especial quando lei municipal específica determinar.</p>
Natal(RN)	Plano Diretor – Lei Complementar 07/1994 Disponível em <www.natal.rn.gov.br>.	<p>Art. 37. Para análise do pedido de licenciamento, os empreendimentos e atividades de moderado e de forte impacto deverão apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, conforme Termo de Referência expedido pelo órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente mediante requerimento apresentado pelo interessado. §1º. O EIV deverá ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e</p>

		<p>suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego, alterações das condições de circulação e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; VIII – drenagem urbana; IX – esgotamento sanitário. §2º. As demais exigências e procedimentos para a elaboração do EIV e os casos em que será obrigatória a realização de audiência pública estão determinados na legislação pertinente. §3º. Será dada publicidade aos documentos integrantes do EIV e dos estudos ambientais exigidos para o licenciamento, que ficarão disponíveis para consulta, devidamente formalizada e motivada, por qualquer interessado, no órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente; resguardado o sigilo industrial. §4º. A consulta de que trata o parágrafo anterior deverá se sujeitar às normas administrativas do órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente, de modo a não dificultar a análise técnica do empreendimento ou atividade. §5º. Os empreendimentos e atividades considerados como de forte impacto (EAFO) deverão apresentar projeto de tratamento local de seus efluentes. §6º. A elaboração do EIV não substitui a exigência de apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) de que trata o inciso IV do §1º do artigo 225 da Constituição Federal, nos termos previstos na legislação ambiental.</p>
Porto Alegre(RS)	<p>Plano Diretor – Lei Complementar n. 434/1999</p> <p>Disponível em <www.prefpoa.rs.gov.br>.</p>	<p>Art. 56. Os Projetos Especiais [definição do art. 55 e art. 86, §3º, este incluindo na categoria as Áreas Especiais de Interesse Ambiental] serão objeto de Estudo de Viabilidade Urbanística, com vistas à análise de suas características diferenciadas e à verificação da necessidade de realização de Estudos de Impacto Ambiental, conforme regulação a ser estabelecida pelo Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano. Parágrafo único. Os Projetos Especiais, em função de sua complexidade e abrangência, caracterizam-se por: I – Empreendimentos Pontuais; II – Empreendimentos de Impacto Urbano. [ver art. 57]</p> <p>Art. 58. O Estudo de Viabilidade Urbanística de Empreendimento Pontual será analisado, em especial, quanto à: I – adequação do uso na zona de implantação do empreendimento; II – melhor adequação da edificação ao sítio de implantação que tenha características excepcionais relativas à forma e à estrutura geológica do solo; III – manutenção e valorização do patrimônio ambiental – natural e cultural; IV - adequação à estrutura urbana, em especial quanto ao sistema viário, fluxos, segurança, sossego e saúde dos habitantes e equipamentos públicos comunitários; V – adequação ao ambiente, em especial quanto à poluição; VI – adequação à infra-estrutura urbana. §1º O regime volumétrico poderá ser alterado na hipótese dos incisos II e III,</p>

		desde que compatibilizado com o entorno urbano. §2º. Os Projetos Especiais de Empreendimento Pontual serão aprovados pelo Poder Executivo Municipal, mediante prévia apreciação das Comissões Técnicas competentes.
Rio Branco(AC)	Plano Diretor – Lei n.1.611/2006 Disponível em <www.riobranco.ac.gov.br>.	Art. 16. Deverão ser objeto de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV os empreendimentos que: I – por suas características peculiares de porte, natureza ou localização, possam ser geradores de alterações negativas no seu entorno; II – venham a ser beneficiados por alterações das normas de uso, ocupação ou parcelamento vigentes na zona em que se situam, em virtude da aplicação de algum instrumento previsto. §1º. Lei municipal específica definirá os empreendimentos e atividades públicos ou privados, referidos nos incisos I e II do <i>caput</i> deste artigo, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, conforme disposto nos artigos 36, 37 e 38 do Estatuto da Cidade. §2º. O EIV deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, dentre outras, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego, alterações das condições de circulação e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; VIII – geração de ruídos; IX – definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos. §3º. Os documentos integrantes do EIV são públicos e deverão ficar disponíveis para consulta pelos interessados antes de sua aprovação. §4º. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA requeridas nos termos da legislação ambiental. §5º. O empreendimento ou atividade obrigado a apresentar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, requerido nos termos da legislação pertinente, fica isento de apresentar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, desde que atenda, naquele documento, todo o conteúdo exigido por esta lei.
Rio de Janeiro(RJ)	Lei Orgânica Municipal Disponível em <www.rio.rj.gov.br>.	Art. 444. A autorização para implantação de empreendimentos imobiliários e industriais com a instalação de equipamentos urbanos e de infraestrutura modificadores do meio ambiente, por iniciativa do poder público ou da iniciativa privada, será precedida de realização de estudos e avaliação de impacto ambiental e urbanístico. §1º - A responsabilidade administrativa para a realização do estudo, contratado após licitação, é do órgão a que compete a autorização, cabendo o ônus do contrato a quem postular. §2º - O relatório será submetido à apreciação técnica da administração. §3º - É garantido

		<p>o direito de acesso ao relatório, em audiências públicas, e de sua contestação às entidades representativas da sociedade civil.</p> <p>Art. 445. Qualquer projeto de edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais, de iniciativa privada ou pública, encaminhado aos órgãos públicos, para apreciação e aprovação, será acompanhado de relatório de impacto de vizinhança, contendo, no mínimo, os seguintes aspectos de interferência da obra sobre: I – o meio ambiente natural e construído; II – a infra-estrutura urbana relativa à rede de água e esgoto, gás, telefonia e energia elétrica; III – o sistema viário; IV – o nível de ruído, de qualidade do ar e qualidade visual; V – as características socioculturais da comunidade.</p>
Salvador(BA)	<p>Plano Diretor – Lei n. 7.400/2008</p> <p>Disponível em <www.seplam.salvador.ba.gov.br>.</p>	<p>Art. 271. O Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV, e o respectivo Relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança, REIV, são documentos técnicos a serem exigidos pelo Executivo Municipal nos casos previstos em lei específica para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na sua área de influência. § 1º O EIV será executado de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I - adensamento populacional; II - demanda de equipamentos urbanos e comunitários; III - alterações no uso e ocupação do solo; IV - valorização imobiliária; V - geração de tráfego e demanda de transporte público; VI - interferências na ventilação e iluminação natural; VII - alterações na paisagem e obstrução de marcos visuais significativos para a imagem da cidade; VIII - geração de ruídos e emissão de resíduos sólidos e de efluentes líquidos e gasosos; IX - conservação do ambiente natural e construído; X - ampliação ou redução do risco ambiental urbano. § 2º Ao determinar a execução de EIV, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias considerando as peculiaridades do projeto e características ambientais da área. § 3º As construções de área inferior a 3.500m² (três mil e quinhentos metros quadrados), destinadas às atividades promotoras da educação e do saber, templos religiosos e atividades associativas, ficam dispensadas do EIV.</p> <p>Art. 272. O Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV, será realizado por equipe multidisciplinar indicada pelo órgão municipal responsável pelo planejamento urbano e ambiental, não dependente direta ou indiretamente do proponente do empreendimento ou da atividade objeto do estudo, salvo seu representante, e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados. § 1º O EIV, por meio do Relatório de Impacto de Vizinhança, REIV, estabelecerá as medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como aquelas que poderão ser</p>

		<p>adotadas para potencializar os impactos positivos identificados. § 2º Correrão por conta do proponente todas as despesas e custos referentes à realização do EIV, tais como: I - coleta e aquisição de dados e informações; II - trabalhos e inspeções de campo; III - análises de tráfego e outras que sejam requeridas; IV - estudos técnicos e científicos; V - acompanhamento e monitoração dos impactos; VI - elaboração do REIV. § 3º O REIV deverá apresentar a conclusão do EIV de forma resumida e em linguagem acessível, devendo ser ilustrado por recursos visuais que auxiliem na demonstração das vantagens e desvantagens da implantação do empreendimento e/ou atividade. § 4º Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, de qualquer interessado, nos órgãos competentes do Município responsáveis pelas análises específicas e no órgão de planejamento municipal. § 5º A existência de EIV não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental, EIA, requeridas nos termos da legislação ambiental. § 6º O Proponente fará parte obrigatoriamente da Equipe multidisciplinar indicada, podendo, se preferir, fazer-se representar através procuração.</p> <p>Art. 273. A Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo estabelecerá: I - os empreendimentos e atividades, não previstos nesta Lei, para os quais se exigirá o Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV; II - a classificação dos EIV segundo o grau de impacto dos empreendimentos e atividades na estrutura urbana; III - os componentes obrigatórios do Relatório de Impacto de Vizinhança, REIV, compreendendo, no mínimo: a) os dados necessários à caracterização do uso do solo pretendido; b) a definição e características de sua área de influência; c) a avaliação do impacto do uso pretendido, demonstrando sua compatibilidade com o local e com a área de influência, os benefícios e ônus resultantes de sua implantação; d) a indicação de medidas corretivas ou compensatórias dos efeitos não desejados; IV - os prazos e procedimentos requeridos para a realização do EIV.</p>
São Paulo(SP)	<p>Plano Diretor – Lei 13.430/2002</p> <p>Disponível em <www.prefeitura.sp.gov.br>.</p>	<p>Art. 257 - Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão dispensados da obtenção da Licença Ambiental referida no artigo anterior, mas estarão sujeitas à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão ambiental municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento, conforme dispõem a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade. § 1º - Lei definirá os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, referidos no "caput" deste artigo, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, conforme disposto no artigo 159</p>

		<p>da Lei Orgânica do Município.</p> <p>§ 2º - O Estudo de Impacto de Vizinhança referido no "caput" deste artigo, deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, dentre outras, das seguintes questões: I - adensamento populacional; II - equipamentos urbanos e comunitários; III - uso e ocupação do solo; IV - valorização imobiliária; V - geração de tráfego e demanda de transporte público; VI - ventilação e iluminação natural; VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; VIII - definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos. § 3º - Os empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente serão dispensados do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança. § 4º - A elaboração do EIV/RIV não substitui a elaboração do EIA/RIMA previsto no parágrafo 1º do artigo 256 desta lei.</p>
--	--	--

* Não corresponde a estudo exaustivo, limitando-se à identificação da previsão do estudo de impacto de vizinhança (EIV) ou instrumento análogo em algumas capitais, sobretudo naquelas que já dispunham de legislação a respeito da matéria anteriormente ao advento do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e nas que tiveram seus planos diretores aprovados recentemente, após a entrada em vigor deste diploma legal. Esclarece-se que não foram localizados projetos de lei municipal específicos para a regulamentação do EIV com termo inicial de tramitação após 2001.